

Las instituciones frente a los “chicos malos” del club europeo*

The institutions facing the "bad boys" of the European club

JUAN JOSÉ MARTÍN ARRIBAS

Universidad de Burgos.

jjmartin@ubu.es

Recibido: 28/04/2022 Aceptado: 25/05/2022



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.80.2022.1-38>

Resumen: Hace años que los “chicos malos” del club europeo vulneran los valores fundamentales de la Unión Europea, mediante su corrupción, sus ataques a la independencia de sus jueces y de sus fiscales, a los medios de comunicación social y, por terminar, a colectivos sociales vulnerables, tales como los migrantes o el colectivo LGTBIQ+. Pues bien, en este trabajo se analizan los valores fundamentales del artículo 2 del TUE y los instrumentos políticos, jurisdiccionales y económicos que vienen utilizando las instituciones europeas con unos resultados y una eficacia bastante relativos ante hechos muchas veces ya consumados.

Palabras clave: valores fundamentales de la Unión; artículo 2 del TUE; dispositivos del artículo 7 del TUE; procedimiento contra un Estado miembro por incumplimiento; mecanismo de la condicionalidad financiera.

Abstract: For years, the "bad guys" of the European club have violated the fundamental values of the European Union, through their corruption, their attacks on the independence of its judges and prosecutors, the media and, finally, vulnerable social groups, such as migrants or the LGTBIQ+ collective. Well, in this paper we analyze the fundamental values of article 2 of the TEU and the political, jurisdictional and economic instruments that the European institutions have been using with quite relative results and effectiveness in the face of events that are often already accomplished.

Keywords: fundamental values of the Union; article 2 TEU; devices of article 7 TEU; proceedings against a Member State for failure to fulfil; mechanism of the financial conditionality.

INTRODUCCIÓN

Desde hace años se viene produciendo un tira y afloja entre, por un lado, dos de los Estados miembros de la Unión Europea (UE), Polonia y Hungría (los “chicos malos” del club europeo) y, por otro, las instituciones europeas; y, dentro de ellas, especialmente con la Comisión, por diversos ataques a los valores fundamentales de la Unión Europea (UE).

Unas veces han consistido en iniciativas políticas y en el hecho de haber enmendado de forma regresiva sus constituciones, dictado normas de Derecho interno que condicionaron la independencia de su poder judicial y de los medios de comunicación social, atacado a colectivos sociales vulnerables, tales como los migrantes o el colectivo LGTBIQ⁺, etc. En otras, no menos llamativas, sus tribunales dictaron Sentencias que no solo vulneraron principios que el Tribunal de Luxemburgo ya había consagrado muy bien desde los primeros años del proceso de integración europea, sino que también debilitaron los cimientos en los que se asienta el propio acervo jurídico europeo.

Ahora bien, cabe recordar que, de acuerdo con el art. 3.1 del Tratado de la UE (TUE), uno de los objetivos generales que debe perseguir la UE consiste en promover sus valores. En esta tarea de impulso y desarrollo las instituciones juegan un papel capital, puesto que, como se deduce del art. 13 del TUE, el marco institucional con el que se ha dotado la UE tiene asignadas, entre otras, las tareas de “perseguir sus objetivos” y “promover sus valores”. Dentro de ellas, la Comisión, en tanto que guardiana de los Tratados, tiene reconocido un especial protagonismo que proyecta con su trabajo independiente tanto en la promoción y en la defensa de los valores fundamentales de la UE, como en las necesarias respuestas a las deficiencias que se van planteando en los sistemas políticos de los Estados miembros.

Así las cosas, merece la pena plantearse, primero, qué son los valores fundamentales de la UE y sus principales notas características y, después, cuáles son los principales mecanismos de defensa y protección

¹ Zielinska, Anna C. (2019), “En Pologne, l'offensive anti-LGBT illustre un incroyable renversement de valeurs”, *The Conversation*. Pech, Laurent y Platon, Sebsten (2017), “Menace systémique envers l'Etat de droit en Pologne: entre action et procrastination”, *Question d'Europe*, 45, 13 de noviembre. Petit, Yves (2018), “Commission européenne, Hongrie, Pologne: le combat de l'État de droit”, *Civitas Europa* 1 (40), p, 145-161.

que vienen utilizando las instituciones europeas frente a los “chicos malos” de la UE.

1. LOS VALORES FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Los valores fundamentales de la UE² son aquellos que se contemplan regulados expresamente en el art. 2 del TUE; incluyéndose literalmente como tales “el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”³. Esto significa que otras disposiciones del Derecho originario se ocupan de otros valores, no ya fundamentales o principales, sino suplementarios o secundarios, tales como la no discriminación, la justicia o la solidaridad.

Una de sus principales características radica en que tienen su **origen** y **se inspiran** en la herencia cultural, religiosa y humanística de Europa, tal y como se deduce del segundo considerando del preámbulo del TUE. Aunque no se tuvieron en cuenta en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, fueron añadiéndose, en tanto que principios, al proceso de integración europea. Su arranque se vislumbra ya en la Declaración sobre la identidad europea que efectuaron los Jefes de Estado y de Gobierno el 15 de diciembre de 1973. Su posterior evolución produjo su progresivo enjarje en los Tratados constitutivos: desde el Acta Única Europea (AUE) que menciona unos pocos, pasando por el Tratado de Maastricht de 1992 que los recoge en su preámbulo y por el Tratado de Ámsterdam de 1997 que ya los incluye dentro de su

² Existe una nutrida literatura sobre ellos. Desde una perspectiva general y en lo que concierne a monografías parecen muy sugerentes Boniface, Pascale (dir.) (2004), *Quelles valeurs pour l'Union européenne ?*, Paris, PUF; Besson, Samantha, Cheneval, Francis y Levrat, Nicolas, (eds.) (2012), *Des valeurs pour l'Europe?*, Ginebra, Universidad de Ginebra.

³ Véase la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea en el DO C 83 de 30 de enero de 2010 (A partir de aquí todos los preceptos que se mencionen del TUE se refieren a esta publicación). Con menos ambición, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE) afirma en su preámbulo que “la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de derecho” (DO C 364 de 18 de diciembre de 2000).

articulado⁴. Estos principios, merced a las aportaciones del Tratado de Lisboa de 2007⁵, se transforman en los actuales valores fundamentales de los Tratados en los que se basa nuestra identidad común⁶.

Los valores fundamentales están estrechamente **vinculados** entre sí, lo que denota, a mi entender, su interdependencia, su condicionamiento recíproco y su mutuo refuerzo. Se califican además como “**valores universales**”, porque, a mi parecer, tienen a la persona o al ser humano como centro de referencia, pues, en definitiva, se trata de valores humanos, y al mundo como espacio-tiempo, ya que son susceptibles de extenderse a todos los Estados, con independencia del tiempo en que analicen o se contemplen.

Otra nota que puede tenerse en cuenta supone que dichos valores presentan una **doble proyección**, que se materializa no solo a nivel interno o *ad intra*, sino también en el contexto de su acción exterior, pudiendo ser incluidas también aquí las vertientes externas de sus respectivas políticas comunes o sectoriales, o, lo que es lo mismo, muestran una dimensión *ad extra*.

Esto significa más precisamente que su promoción y protección recae tanto en las propias instituciones, órganos y organismos de la UE, como en todos y cada uno de los Estados miembros, puesto que se trata de una **responsabilidad compartida**⁷. Y de las actuaciones que éstos y aquellos efectúen en tanto que sujetos activos determinantes del fomento y de la defensa de los valores se benefician los ciudadanos europeos⁸ y la comunidad internacional considerada en su conjunto, puesto que, como indica el art. 3.5 del TUE, la UE tiene la obligación de afirmar y promover sus valores e intereses en las relaciones que mantenga con el resto del mundo.

⁴ En concreto en sus arts. F1 (principios) y J.1 (valores).

⁵ En su preámbulo y en sus arts. 1 *bis*, 2.1 y 5, 7, 7 *bis*, 9, 10 A.2, 16, etc.

⁶ Puede conocerse esta evolución con mayores pormenores en Labayle, Simon (2012), “Les valeurs européennes (1992/2012)-Deux décennies d'une Union de valeurs”, *Revue québécoise de droit international*, diciembre, Hors-série 2, pp. 39-63.

⁷ Lo cual se ve respaldado por los principios de cooperación leal y de ayuda mutua que, si bien se proyectan en términos generales para el cumplimiento de los objetivos que prescriben los Tratados constitutivos, también tienen su concreta aplicación a la promoción y a la defensa de los valores fundamentales.

⁸ Que confían más en el proyecto de integración europea, al no desconfiar de los poderes públicos y ver cómo se reconocen sus derechos, se respetan y pueden ejercitarlos.

Otra nota a destacar consiste en que sirven de **apoyo, sustento e inspiración para las actuaciones que emprenda la UE en política exterior**. En efecto, tal y como se deduce del art. 21.1 del TUE, estos valores se consideran, a su vez, como principios inspiradores que, junto con “el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”, conforman las bases en las que se apoya y descansa la acción exterior de la UE. Ahora bien, en el contexto de tal acción, los Tratados constitutivos prestan especial atención a las relaciones preferentes que la UE mantiene con sus Estados vecinos, determinando, según el art. 8.1 del TUE, que han de perseguir establecer “un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión”⁹.

Otra anotación que se apunta muy bien en el art. 2 del TUE consiste en que son **comunes a todos los Estados miembros**¹⁰. Lo cual supone, en primer lugar, que los Estados miembros tienen una confianza mutua en su reconocimiento¹¹ y, en segundo lugar, que los Estados, los pueblos y los ciudadanos europeos los comparten entre sí¹², participan todos de ellos, y que son, en definitiva, típicos de la UE. Esta compartición supone, para Batet, “la conquista de un mínimo común denominador de convivencia”¹³. El caldo de cultivo en el que se mantienen y desarrollan

⁹ Debe recordarse, en este punto, que mediante el Reglamento (UE) 2021/1529 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de septiembre de 2021 por el que se establece el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III) (DO L 330, de 20 de septiembre de 2021) se apoya a los Estados beneficiarios de dicho instrumento para que asuman y se comprometan con los valores fundamentales de la UE y defiendan un orden mundial basado en esos valores.

¹⁰ También se alude a estos valores comunes en el 3^{er} párr. del preámbulo de la CDFUE.

¹¹ Dictamen del TJ de 18 de diciembre de 2014, núm. 2/13 (Adhesión de la UE al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales) (EU:C:2014:2454), apdo. 168.

¹² Es una concepción que se basa en las premisas de la bilateralidad y de la reciprocidad, puesto que cada Estado miembro de la UE no solo comparte valores con los demás, sino que reconoce que los demás los comparten con él. Ver en sentido muy próximo la STJ de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia* (Independencia del Tribunal Supremo), as. C-619/18, (EU:C:2019:531), apdo. 42.

¹³ Batet Lamaña, Meritxell (2008), “Ciudadanía, derechos humanos y valores de la Unión Europea”, en *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*, Carlos R. Fernández Liesa y Carlos M. Díaz Barrado (directores), M. Amparo Alcoceba Gallego y Ana Manero Salvador (coordinadores), Madrid, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Dykinson, S.L., pp. 157-162, esp. p. 160.

es el propio de una sociedad plural, sin discriminaciones, tolerante, justa, solidaria, en la que la igualdad entre géneros es una constante, porque en ellos se cimientan nuestras sociedades.

No hay jerarquía entre los valores que fundamentan la UE. Lo que supone que no hay una gradación entre ellos y que, en su consecuencia, forman parte de un sistema en el cual unos valores no están por encima de otros ni otros se sitúan con respecto a ellos a un nivel inferior. Son un punto de referencia a la hora de realizar cualquier actuación pública y, en este sentido, constituyen un límite para el ejercicio de los poderes públicos.

Y, en fin, otras cualidades o atributos que presentan residen en el hecho de que son **exigibles y defendibles**, lo que apuntala su carácter jurídico¹⁴ y, en su consecuencia, su vulneración constituye una infracción del Derecho de la UE. Se exige su respeto a los hipotéticos futuros Estados miembros como una condición sin la cual no pueden formar parte del club europeo. Más en concreto, parecen imprescindibles para poder solicitar la entrada a la UE, toda vez que el art. 49.1 del TUE prescribe, para ello, que sea un Estado europeo, pero que además éste “respete los valores mencionados en el art. 2 y se comprometa a promoverlos”.

Si se exige su respeto en el momento *ex ante* de ser Estado candidato a ser miembro, con mayor motivo se requiere *ex post*, esto es, cuando ya un Estado haya conseguido la membresía. Entonces su deber de promoción y defensa de los valores fundamentales le obliga en todo momento, esto es, mediante su legislación y sus diversas actuaciones debe seguir respetándolos. Como indica Bar Cendón, esos valores “inspiran y determinan la actuación general de los Estados, que no pueden vulnerarlos”¹⁵. Pero, además, como expresa el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE)¹⁶, ese respeto estatal constituye un requisito

¹⁴ Martín Arribas, Juan José (2020), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, p. 111.

¹⁵ Bar Cendón, Antonio (2014), “La Unión Europea como unión de valores y derechos: teoría y realidad”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 33, pp. 99-140, esp. p. 108.

¹⁶ STJ de 15 de julio de 2021, *Comisión c. Polonia*, as. C-791/19 (Régimen disciplinario de los jueces) (EU:C:2021:596), apdo. 58; de 20 de abril de 2021, *Repubblika*, as. C-896/19 (EU:C:2021:311), apdo. 51. y de 18 de mayo de 2021, *Asociația “Forumul*

para poder disfrutar de todos los derechos derivados de la aplicación de los Tratados a dicho Estado miembro. Dicho de otro modo, el Estado miembro vulnerador de los valores fundamentales de la UE, por el hecho de serlo, puede llegar a perder los derechos que se derivan del Derecho de la UE (DUE).

Ahora bien, no se trata únicamente de valorar sus malas actuaciones con impactos negativos sobre los valores fundamentales, sino que el TUE también impone obligaciones de hacer, puesto que, en el marco de la acción exterior, los Estados miembros y la UE deben de garantizarlos, defenderlos e impulsarlos. Así se desprende del art. 32.1 del TUE, que los obliga a defenderlos en el escenario internacional, siendo los Estados solidarios entre sí. Por su parte, el 21.2 del TUE obliga a la UE a definir y ejecutar políticas comunes y acciones y a esforzarse por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales para defender sus valores e intereses fundamentales.

Pero, como ya se ha avanzado, además de exigibles, también son defendibles tanto en el contexto de la acción exterior como frente a los Estados miembros incumplidores. Desde el primer prisma apuntado, los valores y principios se han convertido en un elemento capital de las actuaciones exteriores de la UE y compete al Consejo decidir, según el art. 42. 5 del TUE, si un grupo de Estados miembros realizan una misión para defender los valores y favorecer los intereses de la UE. Desde el segundo ámbito, cabe resaltar un conjunto de herramientas de diversa tipología y alcance que, en el caso que nos ocupa, vienen utilizando las instituciones europeas y, dentro de ellas, especialmente la Comisión, que paso a analizar seguidamente.

2. LOS MECANISMOS UTILIZADOS EN LA DEFENSA DE LOS VALORES FUNDAMENTALES

Ante las violaciones sistémicas de los valores fundamentales, la UE privilegió, en un primer momento, el diálogo permanente con los representantes de los Estados miembros infractores¹⁷. Pero, al no obtener

Judecătorilor din România” y otros, as. C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, (EU:C:2021:393), apdo. 162.

¹⁷ Así se produjo en el contexto del Marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho con respecto a Polonia, mecanismo que se activó en 2016. Vid. *infra*. Aunque

los resultados apetecidos, las instituciones europeas se mostraron más exigentes, y, en este sentido, utilizando un enfoque más integral, han ido combinando toda una serie de mecanismos políticos, jurisdiccionales y económicos, que, por lo general, son independientes y no se excluyen entre sí, por lo que pueden utilizarse de forma paralela y, por tanto, al mismo tiempo.

2.1. Los dispositivos políticos por antonomasia

Para abordar la vulneración de los valores comunes, los dispositivos políticos más relevantes son los que se hallan regulados en el art. 7 del TUE, desdoblados, a su vez, entre los de carácter preventivo del párr. 1, y los de carácter sancionador del párr. 2. Fuera de los Tratados constitutivos las instituciones han ido manejando otros a los que debe hacerse referencia siquiera resumidamente.

2.1.1. Los mecanismos para prevenir violaciones graves

El art. 7.1. del TUE permite que las instituciones europeas puedan intervenir cuando exista un riesgo claro de que un Estado miembro vulnera gravemente los valores fundamentales de la UE¹⁸.

La legitimación para activar este procedimiento corresponde a un tercio de los Estados miembros, al Parlamento Europeo (PE) y a la Comisión, puesto que cualquiera de ellos puede presentar, en este sentido, una propuesta motivada ante el Consejo. Las instituciones intentaron utilizar esta herramienta en dos ocasiones, respectivamente la

discutible, para algunos, el diálogo ha sido el formato preferido para salvaguardar los valores. Uitz, Renáta (2019), “The perils of defending the rule of law through dialogue”, *European Constitutional Law Review*, 15 (1), marzo, pp. 1-16, esp. p. 3.

¹⁸ Para una mejor comprensión de lo que supone un “riesgo claro” o una “violación grave”, vid. Comisión Europea (2003), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 15 de octubre, sobre el art. 7 del TUE. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión*, de 15 de octubre (COM/2003/0606 final), p. 8.

Comisión frente a Polonia el 20 de diciembre de 2017¹⁹ y el PE frente Hungría el 12 de septiembre de 2018²⁰.

El Consejo juega un rol protagonista desde diversos ángulos, ya que puede oír al Estado miembro afectado y hacerle recomendaciones, constatar la existencia del riesgo claro de violación grave e, incluso, comprobar periódicamente si siguen siendo válidas las razones de tal violación.

Se trata de “un dispositivo de diálogo, persuasión y negociación en el que el elemento diplomático no deja mucho espacio a otros componentes”²¹. Con el diálogo se pretenden evitar hipotéticas sanciones. En los casos que nos ocupan el Consejo organizó varias audiencias a Polonia y a Hungría bajo la formación del Consejo de Asuntos Generales, pero, como indica el PE, sin avances apreciables por parte de ambos Estados²².

2.1.2. El mecanismo sancionador de una violación grave y persistente

Ante la falta de resultados por la utilización del anterior mecanismo, las instituciones podrían activar el del art. 7.2 del TUE. Aquí la iniciativa corresponde a un tercio de los Estados miembros o a la Comisión, mientras que el PE debe consentir alcanzando una mayoría de dos tercios de los votos emitidos. La institución decisora es ahora el Consejo Europeo, quien puede constatar si un Estado miembro ha causado una vulneración grave y persistente a los valores fundamentales de la UE.

¹⁹ Mediante la propuesta de Decisión del Consejo, de 20 de diciembre de 2017, relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia (COM (2017) 835 final).

²⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el art. 7.1 del TUE, 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)] (DO C 433 de 23 de diciembre de 2019, p. 66).

²¹ Martín Arribas, Juan José (2020), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, p. 91.

²² Cf. Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2020, sobre las audiencias en curso en virtud del art. 7.1 del TUE relativas a Polonia y Hungría, (2020/2513(RSP)). De acuerdo con este texto, hasta esa fecha el Consejo había celebrado tres audiencias con Polonia y dos con Hungría, pero criticaba que no se organizaran de forma “regular, estructurada y abierta” y lamentaba que todavía no hubieran dado resultados significativos para “revertir el riesgo claro de violación grave de los valores” fundamentales de la UE.

Aquí también es preceptivo el dar audiencia al Estado miembro interesado.

Se trata de una herramienta con consecuencias graves y de difícil aplicación. En efecto, algunos la han calificado como botón u “opción nuclear”²³ dado que, tras su aplicación, se prevé suspender de derechos al Estado infractor (p.e. el derecho de voto en las decisiones institucionales), si bien debe seguir cumpliendo con sus compromisos adquiridos. A mi entender, resulta muy costoso políticamente y bastante ineficaz en la práctica tanto por las exigencias formales (mayorías necesarias para activarlo y aplicarlo)²⁴ y sustantivas para su aplicación al Estado miembro afectado, como por el apoyo que tal Estado puede recibir por parte de otros Estados miembros; en el caso que nos ocupa los dos “chicos malos” se apoyarían entre sí.

2.1.3. Otros instrumentos políticos

Si los anteriores mecanismos de prevención y sanción se aplican cuando un Estado miembro no cumple las obligaciones que le impone el DUE constituyendo una amenaza sistémica a los valores fundamentales, la Comisión, ante las dudas sobre su eficacia real²⁵, decidió crear y utilizar otros mecanismos políticos que, a diferencia de los anteriores, no se contemplan estrictamente como tales en los Tratados constitutivos. Se complementan, se refuerzan entre sí y parecen interactuar en un escenario como un “poli malo” y un “poli bueno”.

²³ Pech, Laurent (2020), “Article 7 TEU: from “nuclear option” to “Sisyphian procedure”?”, in Uladzislau Belavusau y Aleksandra Gliszczynska-Grabias (eds), *Constitutionalism under stress : essays in honour of Wojciech Sadurski*, Oxford, Oxford University Press, pp. 157-174. Kochenov, Dimitry (2017), “The Acquis and Its Principles: The Enforcement of the “Law” versus the Enforcement of “Values” in the European Union”, en András Jakab y Dimitry Kochenov (eds), *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, Oxford University Press. Barroso, José Manuel (2012), *Discours sur l’état de l’Union 2012*, 12 septembre, Speech/12/596.

²⁴ Vid. el juego de estas mayorías en las reflexiones de 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*, 22 (45), pp. 51-79, esp. p. 5 y ss.

²⁵ Cf. Labayle, Simon (2016), “Respect des valeurs de l’Union européenne en Pologne: première application du nouveau cadre pour renforcer l’État de droit”, *European Papers*, 1 (3), pp. 1283-1288, esp. p. 1284.

Uno de ellos es el denominado **Marco de la UE para reforzar el Estado de derecho**, que cubre algunas de las debilidades que muestra el sistema del art. 7 del TUE. Creado mediante una Comunicación de 11 de marzo de 2014²⁶ como complemento a los anteriores, ya lo ha considerado el TJUE²⁷. Permite prevenir amenazas sistémicas a los valores comunes, activándose cuando un Estado miembro no proteja interna y suficientemente el Estado de Derecho. Para lo cual la Comisión, a lo largo de tres etapas (evaluación, recomendación y seguimiento), mantendrá un diálogo continuo con el Estado miembro afectado, garantizará una evaluación objetiva y exhaustiva de la situación, respetará el principio de igualdad de trato con otros Estados miembros y formulará Dictámenes y Recomendaciones sobre las acciones que puedan emprenderse para hacer frente a la amenaza sistémica, evitándose así la aplicación de los mecanismos del art. 7 del TUE²⁸. En este sentido cabe mencionar que la Comisión dirigió a Polonia un Dictamen²⁹ y cuatro Recomendaciones³⁰ en el marco de este mecanismo que activó el 13 de enero de 2016 debido fundamentalmente a los nombramientos de jueces del Tribunal Constitucional (TC) polaco y a la legislación con la que el Gobierno polaco controlaba los medios de comunicación. Como Polonia

²⁶ Comisión Europea (2014), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de derecho*, de 11 de marzo, (COM/2014/0158 final).

²⁷ ATJ de 17 de diciembre de 2018, *Comisión c. Polonia*, as. C-619/18 R (ECLI:EU:C:2018:1021), apdo. 81.

²⁸ Ver, en este sentido la Comunicación de 2014 referenciada más arriba, en concreto su p. 8. En todo caso, en su Anexo II puede consultarse el diagrama que ilustra muy bien este mecanismo político.

²⁹ Comisión Europea (2016), *Dictamen sobre el Estado de Derecho en Polonia*, de 1 de junio. Con él expresó sus preocupaciones y centró el diálogo futuro con las autoridades polacas en la búsqueda de una solución. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2015, (consultado el 4.04.2022).

³⁰ Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia (DO L 217 de 12 de agosto de 2016); Recomendación (UE) 2017/146 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2016, sobre el Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374 (DO L 22 de 27 de enero de 2017); Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión, de 26 de julio de 2017, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146 (DO L 228 de 2 de septiembre de 2017) y Recomendación (UE) 2018/103, de 20 de diciembre de 2017, por lo que respecta al Estado de derecho en Polonia que complementa a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y 2017/1520 (DO L 17 de 23-1-2018).

no avanzó en la dirección correcta, la Comisión activó el procedimiento preventivo del art. 7.1 del TUE.

Otro es el **Informe sobre el Estado de Derecho**, que implantó la Comisión mediante su Comunicación de 17 de julio de 2019³¹. Es otro mecanismo preventivo, mediante el cual se analizan los principales hechos producidos en la UE, en general, y en cada Estado miembro, en particular, que están relacionados con el Estado de Derecho. El Informe considera especialmente cuatro esferas principales, que son los sistemas judiciales, la lucha contra la corrupción, la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, y otras cuestiones institucionales relacionadas con los controles y equilibrios constitucionales. En comparación con otras herramientas ya analizadas, ésta se utiliza para subrayar irregularidades o anomalías en el Estado de Derecho y poder hacer propuestas para su erradicación. Hasta hoy se han elaborado dos informes, publicados respectivamente el 30 de septiembre de 2020³² y el segundo el 20 de julio de 2021³³.

³¹ Comisión Europea (2019), *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*, de 17 de julio (COM (2019) 343 final).

³² En el Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Hungría del Informe sobre el Estado de Derecho en 2020 que acompaña a la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea*, de 30 de septiembre de 2020 (COM (2020) 580 final), se destacan como retos a afrontar la independencia judicial, la decisión de su TS de declarar ilícita una petición de decisión prejudicial presentada ante el TJUE, la lucha contra la corrupción, las limitaciones a la libertad de los medios de comunicación, la transparencia, entre otros. Mientras que en el de Polonia fueron sus reformas judiciales (TC, TS, otros tribunales, Ministerio Fiscal, etc), la corrupción y la transparencia, las limitaciones a los medios de comunicación, etc.

³³ En el Capítulo sobre el Estado de Derecho en Hungría del Informe sobre el Estado de Derecho en 2021 que acompaña al documento *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe sobre el Estado de Derecho en 2021. Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea*, de 20 de julio de 2021 (COM (2021) 700 final), continúa la preocupación por la independencia judicial, el nombramiento de determinados jueces, la lucha contra la corrupción, el pluralismo de los medios de comunicación, la transparencia, etc. Por lo tanto, ha habido mínimos progresos; algo que también se destaca en el Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Polonia, en concreto sobre su sistema judicial, la corrupción y la transparencia, la libertad de los medios de comunicación, etc.

En todo caso, la Comisión adoptó una Comunicación el 3 de abril de 2019³⁴, “Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión”, en la que abordaba todo un conjunto de herramientas de las que dispone la UE para promover, prevenir problemas y dar respuesta común eficaz a los retos que plantea el Estado de Derecho, y, por ende, el resto de los valores fundamentales. Entre los de cierto sesgo político quizás pueda apuntarse el cuadro anual de indicadores de la justicia en la UE puesto que puede dar una buena idea de los avances que los “chicos malos” del club europeo puedan ir realizando con respecto a su asignatura pendiente de la independencia de su sistema judicial.

2.2. El mecanismo jurisdiccional

Como la defensa y promoción de los valores fundamentales de la UE no es una tarea exclusiva de las instituciones europeas, sino una responsabilidad de todos, debe recordarse que se han planteado **cuestiones prejudiciales** ante el TJUE en las que ha abordado la independencia judicial³⁵ y, relacionada con ella, la tutela judicial efectiva³⁶, tal y como se desprende del mandato del art. 19.1 del TUE³⁷.

³⁴ Comisión Europea (2019), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión. Situación y posibles próximas etapas*, de 3 de abril (2019 COM (2019) 163 final).

³⁵ El TJUE entiende que el concepto de independencia judicial supone que el órgano judicial debe “estar protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia en el enjuiciamiento por sus miembros de los litigios que se les sometan” (STJ de 19 de septiembre de 2006, *Graham J. Wilson y Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, as. C-506/04 (ECLI:EU:C:2006:587), apdo. 51).

³⁶ Los Estados miembros deben garantizar a los justiciables la tutela judicial efectiva en aquellos ámbitos que cubra el DUE (STJ de 7 de febrero de 2019, *Carlos Escribano Vindel y Ministerio de Justicia*, as. C-49/18, apdo. 62). Tal garantía es particularmente relevante para preservar la independencia judicial (STJ de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses y Tribunal de Contas*, as. C-64/16 (ECLI:EU:C:2018:117), apdo. 41).

³⁷ Como es el caso de la STJ de 19 de noviembre de 2019, *A. K. contra Krajowa Rada Sądownictwa y CP y DO contra Sąd Najwyższy* (Peticiónes de decisión prejudicial planteadas por el Sąd Najwyższy), as. acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18 (ECLI:EU:C:2019:982). O de la STJ de 25 de julio de 2018, *LM*, as. C-216/18 PPU (ECLI:EU:C:2018:586).

Con sus respuestas, el Alto Tribunal de Luxemburgo ha garantizado, según el art. 267 del TFUE, la coherencia y la uniformidad en la interpretación de los Tratados y en la validez y la interpretación de los actos jurídicos institucionales.

Ahora bien, el mecanismo jurisdiccional particularmente relevante que vienen utilizando las instituciones frente a los “chicos malos” del club europeo es el **procedimiento de infracción o recurso por incumplimiento**, tal y como se regula en el art. 258 del TFUE. Con su fase administrativa y su fase contenciosa, es, sin duda, un mecanismo muy útil que puede acabar, en su caso, en que el TJUE falle contra el Estado miembro incumplidor y, en muchos casos, le imponga sanciones o multas dinerarias mientras perdure su normativa, su jurisprudencia o sus diversas actuaciones u omisiones que conculquen los valores fundamentales de la UE.

Aunque se trata de una herramienta general que, según el art. 258.1 del TFUE, puede utilizarse para poder comprobar si un Estado miembro “ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados”, lo cierto es que la práctica jurisprudencial y la doctrina especializada también lo extienden a las normas de Derecho derivado, a los deberes que impone el TJUE y a los compromisos adquiridos frente a terceros³⁸.

Como quien puede lo más, puede lo menos, las instituciones están empleando este mecanismo frente a los “chicos malos” por no respetar los valores fundamentales de la UE. En concreto, la Comisión, aplicando un enfoque estratégico, los ha denunciado por incumplimiento de obligaciones ante el TJUE, solicitando, en su caso, procedimientos acelerados y medias provisionales³⁹.

2.2.1. Frente a Polonia

³⁸ Se suele señalar también que es un medio complementario, pero más eficaz, tanto para abordar infracciones específicas y episódicas del DUE como para hacer frente a deficiencias sistémicas en el Estado de Derecho de un Estado miembro. Bogdanowicz, Piotr y Schmidt, Matthias (2018), “The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU”, *Common Market Law Review*, 55 (4), pp. 1061-1100.

³⁹ Comisión Europea (2019), *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*, de 17 de julio (COM (2019) 343 final), p.15.

Los días 21 y 22 de **diciembre de 2017**, la Comisión denunció a Polonia, a Hungría y a la República Checa pidiendo al TJ que declarase que habían incumplido las obligaciones que les incumbían en virtud del art. 5 de dos Decisiones sobre el establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia⁴⁰. El TJ dio la razón a la Comisión, fallando el 2 de abril de 2020⁴¹ que habían incumplido, puesto que no comunicaron, a intervalos regulares de, al menos, cada tres meses, el número de solicitantes de protección internacional que podían reubicar en su territorio. En resumidas cuentas, no aplicaron el mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional y, por tanto, no ayudaron a Italia y Grecia en la presión migratoria a la que se enfrentaron.

La Comisión interpuso un recurso por incumplimiento ante el TJ el 15 de **marzo de 2018** solicitando que declarara que Polonia había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de los Tratados constitutivos y la Directiva 2006/54/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación⁴² por haber adoptado la Ley por la que se modifican la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios y otras Leyes afectando a la igualdad de trato entre hombres y mujeres, a la independencia judicial y el principio de tutela judicial

⁴⁰ Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia (DO L 239 de 15 de septiembre de 2015, p. 146), y del art. 5.2, de la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (DO L 248 de 15 de septiembre de 2015, p. 80) (si bien es verdad que en el recurso contra Hungría solo menciona la última).

⁴¹STJ de 2 de abril de 2020, *Comisión c. Polonia, c. Hungría y c. República Checa* (Mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional), as. acumulados C-715/17 (Polonia), C-718/17 (Hungría), C-719/17 (República Checa) (ECLI:EU:C:2020:257).

⁴² Se trata de los arts. 157 del TFUE y 5.a) y 9.1 de la Directiva mencionada y de art. 19.1 del TUE en relación con el art.47 de la CDFUE. Los primeros porque la nueva legislación polaca establece una edad de jubilación diferente para las mujeres y los hombres que son fiscales o jueces en los tribunales ordinarios y en el TS. Los segundos porque tales Leyes facultan al Ministro de Justicia polaco para autorizar o denegar la prórroga del período de ejercicio en activo de los jueces.

efectiva. El TJ el 5 de noviembre de 2019⁴³ dio la razón a la Comisión y dictaminó que Polonia había incumplido sus obligaciones con respecto al DUE.

Otro procedimiento se inició mediante la interposición por la Comisión del recurso de 2 de **octubre de 2018**. En él solicitaba que se declarase que Polonia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados⁴⁴, por haber reducido la edad de jubilación de los jueces de su Tribunal Supremo (TS), aplicar tal reducción a los jueces nombrados antes del 3 de abril de 2018 y atribuir al Presidente de la República de Polonia la facultad discrecional de prorrogar la función jurisdiccional en activo de los jueces de ese tribunal. Pues bien, el Presidente del TJ, mediante Auto de 15 de noviembre de ese año, resolvió tramitar el asunto por el procedimiento acelerado⁴⁵.

En el Auto del TJ (ATJ) de 17 de diciembre de 2018⁴⁶, se aceptaban las medidas provisionales que solicitó la Comisión e imponía a Polonia obligaciones de hacer y obligaciones de no hacer: las primeras consistían en dejar inaplicable su Ley sobre el TS, adoptar medidas para que los jueces siguieran ocupando sus cargos y comunicar mensualmente a la Comisión las medidas que adoptase para dar cumplimiento al Auto; las segundas, consistían en abstenerse de nombrar nuevos jueces para el TS⁴⁷.

El TJ decidió, en su Sentencia de 24 de junio de 2019⁴⁸, que Polonia incumplió las obligaciones que le imponía el Derecho originario de la

⁴³ STJ de 5 de noviembre de 2019, *Comisión c. Polonia* (Independencia de los Tribunales ordinarios), as. C-192/18, (ECLI:EU:C:2019:924).

⁴⁴ En concreto, aludía al art. 19.1 del TUE en relación con el art.47 de la CDFUE.

⁴⁵ Auto del Presidente del TJ de 15 de noviembre de 2018, *Comisión c. Polonia*, as. C-619/18, (ECLI:EU:C:2018:910).

⁴⁶ ATJ de 17 de diciembre de 2018, *Comisión c. Polonia* (Independencia del TS), as. C-619/18 R, (ECLI:EU:C:2018:1021).

⁴⁷ Lo cual haría recular al Gobierno polaco en sus propósitos, puesto que, además de derogar su nueva Ley, reintegró en su cargo respectivo a cada uno de los jueces del TS que tal Ley había jubilado.

⁴⁸ STJ de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia* (Independencia del TS), as. C-619/18, (EU:C:2019:531). En Autos posteriores, el TJ rectificó la redacción de ciertos apdos. en la lengua polaca que había sido la de procedimiento (ATJ de 2 de julio de 2019, *Comisión c. Polonia* (Independencia del Tribunal Supremo), as. C-619/18,

UE, dando la razón a la Comisión en cuanto que, entre otras cosas, los hechos alegados vulneraban los valores fundamentales que proclama el art. 2 del TUE.

El 25 de **octubre de 2019**, la Comisión presentó otro recurso por incumplimiento frente a Polonia, al no garantizar la independencia y la imparcialidad de la Sala Disciplinaria, competente para resolver los procedimientos disciplinarios seguidos contra los jueces. El TJ, en su Auto de 8 de abril de 2020⁴⁹, concedió las medidas provisionales que había solicitado la Comisión el 23 de enero de 2020 y ordenó a Polonia que suspendiera la aplicación de las disposiciones que fundamentaban las competencias de la Sala Disciplinaria del TS, a abstenerse de trasladar asuntos ante esa Sala y comunicar a la Comisión la medidas que adoptara para acatar este Auto. En su fallo de 15 de julio de 2021⁵⁰, el TJ abordó el régimen disciplinario aplicable a los jueces, concluyendo que Polonia había incumplido sus obligaciones de DUE, puesto que vulneraba el Estado de Derecho, no respetaba la independencia judicial ni la tutela judicial efectiva, ni tampoco garantizaba que los asuntos disciplinarios seguidos contra los jueces de los tribunales ordinarios se resolvieran en un plazo razonable.

La Comisión planteó un cuarto recurso de incumplimiento contra Polonia el 1 de **abril de 2021**. En él, solicitaba al TJ que declarase que Polonia había incumplido sus obligaciones derivadas de los Tratados⁵¹ al adoptar y mantener vigentes disposiciones de Leyes internas (Ley del TS, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y otras) que atacaban la independencia y la imparcialidad judiciales y al haber vulnerado el Derecho al respeto de la vida privada y el Derecho a la protección de datos de carácter personal⁵².

(EU:C:2019:575); y de 11 de julio de 2019, *Comisión c. Polonia* (Independencia del Tribunal Supremo), as. C-619/18, (EU:C:2019:615).

⁴⁹ ATJ de 8 de abril de 2020, *Comisión c. Polonia*, (Procedimiento sobre medidas provisionales), as. C-791/19 R (ECLI:EU:C:2020:277).

⁵⁰ STJ de 15 de julio de 2021, *Comisión c. Polonia*, as. C-791/19 (Régimen disciplinario de los jueces) (EU:C:2021:596).

⁵¹ Una vez más señala el art. 19.1.2º del TUE en relación con el art. 47 de la CDFUE.

⁵² En este caso, infringiendo además los arts. 7 y 8.1 de la CDFUE y los arts. 6.1, c) y e), 6.3, y 9.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO L 119 de 4 de mayo de 2016).

La Vicepresidenta del TJ, en su Auto de 14 de julio de 2021⁵³, aceptó la petición de medidas provisionales que había solicitado la Comisión y obligaba a Polonia, con carácter inmediato y hasta que se dicte la Sentencia, a suspender la aplicación de una serie de disposiciones de su legislación interna por poner en tela de juicio la independencia y la imparcialidad de los jueces y a comunicar a la Comisión las medidas adoptadas para acatar plenamente el Auto.

El 16 de agosto de 2021 Polonia presentó una demanda para que se revocara el Auto de medidas provisionales, la cual fue desestimada por la Vicepresidenta del TJ mediante Auto de 6 de octubre de 2021⁵⁴.

El Vicepresidente del TJ, en su Auto de 27 de octubre de 2021⁵⁵, impuso a Polonia una multa coercitiva por importe de un millón de euros diarios desde la fecha de su notificación hasta el día en que cumpla con las obligaciones que derivan del Auto de la Vicepresidenta del TJ de 14 de julio de 2021, o, en su defecto, hasta el día en que se dicte la Sentencia que ponga fin al procedimiento en el as. C-204/21. Este asunto todavía sigue pendiente de resolución por parte del TJ.

En suma, la Comisión ha llevado a Polonia ante el TJUE planteando cinco procesos por incumplimiento que tienen en común la parcialidad de las Leyes polacas con respecto al poder judicial permitiendo que el ejecutivo lo controle.

2.2.2. Frente a Hungría

El enfrentamiento judicial entre las instituciones y Hungría viene de *larga data*, puesto que si se observan los litigios que ha resuelto el TJUE se llega a la opinión de que han sido plurales, diversos y sostenidos a lo largo del tiempo.

La primera demanda por incumplimiento que presentó la Comisión ante el TJ data de 7 de **junio de 2012**. Afectó a cuestiones referentes a la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. El detonante fue la

⁵³ Auto de la Vicepresidenta del TJ de 14 de julio de 2021, *Comisión c. Polonia*, as. C-204/21 R (ECLI:EU:C:2021:593).

⁵⁴ Auto de la Vicepresidenta del TJ de 6 de octubre de 2021, *Polonia c. Comisión*, as. C-204/21 R-RAP (ECLI:EU:C:2021:834).

⁵⁵ Auto del Vicepresidente del TJ de 27 de octubre de 2021, *Comisión c. Polonia* (Procedimiento sobre medidas provisionales), as. C-204/21 R, (ECLI:EU:C:2021:878)

legislación húngara que obligaba al cese de jueces, fiscales y notarios a la edad de 62 años (y no a 70 como era antes), entrañando una diferencia de trato por motivos de edad, vulnerando, por tanto, el marco general para la igualdad y la ocupación del DUE⁵⁶. Se resolvió mediante la STJ de 6 de noviembre de 2012⁵⁷ que declaró que Hungría había incumplido sus obligaciones de DUE, porque su legislación obligaba a dicho cese, implicando una diferencia de trato en base a la edad que no guardaba proporcionalidad con los objetivos que perseguía⁵⁸.

Mediante recurso presentado el 8 de **junio de 2012** la Comisión solicitó al TJ que declarara que Hungría había incumplido sus obligaciones jurídicas al vulnerar la Directiva sobre la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales⁵⁹. En su Sentencia de 8 de abril de 2014⁶⁰ el TJ declaró el incumplimiento de Hungría porque puso “fin antes de tiempo al mandato de la autoridad de control de la protección de datos personales”.

Tras otro recurso de incumplimiento de 1 de **febrero de 2018**, el TJ, mediante su Sentencia de 6 de octubre de 2020⁶¹, respaldó la petición de la Comisión de declarar que Hungría había incumplido las obligaciones

⁵⁶ De la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303, de 2 de diciembre de 2000, p. 16)

⁵⁷ STJ de 6 de noviembre de 2012, *Comisión c. Hungría*, as. C-286/12 (ECLI:EU:C:2012:687).

⁵⁸ Sobre esta Sentencia y las reacciones del PE y de la Comisión frente a Hungría, puede verse Labayle, Simon (2012), “Les valeurs européennes (1992/2012)-Deux décennies d'une Union de valeurs”, *Revue québécoise de droit international*, diciembre, Hors-série 2, pp. 39-63, p. 60 y ss. Desde otra perspectiva: Delzangles, Béatrice (2013), “Les affaires hongroises ou la disparition de la valeur “intégration” dans la jurisprudence de la Cour de Justice (CJUE, 16 oct. 2012, Hongrie c. Slovaquie, C-364/10 ; CJUE, 6 nov. 2012, Commission européenne c. Hongrie, C-286/12)”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2, pp. 201-215.

⁵⁹ Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO L 281 de 23 de noviembre de 1995, p. 31).

⁶⁰ STJ de 8 de abril de 2014, *Comisión c. Hungría*, as. C-288/12 (ECLI:EU:C:2014:237).

⁶¹ STJ de 6 de octubre de 2020, *Comisión c. Hungría*, as. C-66/18 (ECLI:EU:C:2020:792).

que le incumben en virtud del DUE⁶². En este caso, Hungría había dictado normas internas que restringían la libertad de enseñanza superior o académica por instituciones extranjeras en Hungría en la medida en que la condicionaban a que el Gobierno Húngaro y el Gobierno del Estado en el que tuviera su sede la institución de enseñanza hubieran celebrado un Tratado internacional, y al hecho de que tales instituciones de enseñanza superior extranjeras impartieran una formación de enseñanza superior en el Estado en que tuvieran su sede.

El 12 de septiembre de 2018, **Hungría** presentó ante el TJ, con arreglo al art. 263 del TFUE, un **recurso de anulación** de la Resolución del PE, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicitaba al Consejo que, en base al art. 7.1 del TUE, constatará la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la UE. El TJ lo desestimó el 3 de junio de 2021⁶³ porque su competencia se reducía a normas formales o de procedimiento, no sustantivas, las cuales no había alegado ni tan siquiera Hungría y que, en todo caso, las abstenciones en las votaciones de los diputados europeos no deben contabilizarse para fijar los dos tercios de los votos emitidos que determina el art. 354.4 del TFUE⁶⁴.

La Comisión volvió a denunciar a Hungría por incumplimiento el 21 de **diciembre de 2018**. En este caso se centró en la vulneración de ciertas disposiciones de la CDFUE y de tres Directivas: la de procedimientos comunes, la de las normas para la acogida de los solicitantes y la del retorno de extranjeros irregulares⁶⁵. El TJ declaró el 17 de diciembre de

⁶² Arts. 13,14 y 16 de la CDFUE; art. 49 TFUE, art. 16 de la Directiva 2006/123 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, en la medida en que aquella disposición se aplica a las instituciones de enseñanza superior que tienen su sede en otro Estado miembro; la Decisión 94/800/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-1994).

⁶³ STJ de 3 de junio de 2021, *Hungría c. Parlamento*, as. C-650/18, (ECLI:EU:C:2021:426).

⁶⁴ Reflexiones originales sobre ella, pueden verse en Groussot, Xavier y Zemskova, Anna (2020), “Hungary v European Parliament (C-650/18): Enhancement of the Protection of the Rule of Law and Process-Oriented Review: Constitutional Business as Usual?”, *EU Law Live*, 7 de junio.

⁶⁵ Los arts. de la CDFUE fueron el 6, el 8 y el 47. Y en cuanto a las Directivas, Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección

2020⁶⁶ que Hungría había incumplido sus deberes al limitar las solicitudes de protección internacional a dos zonas de tránsito con Serbia (en Röscke y Tompa), adoptar prácticas administrativas que limitaban drásticamente las solicitudes, con sistemas de internamiento sin garantías, con expulsiones generalizadas de irregulares y exigir requisitos para la permanencia en su territorio que eran contrarios al DUE.

Un nuevo recurso por incumplimiento lo formuló la Comisión el 8 de **noviembre de 2019** por vulneración de ciertos arts. de la Directiva de procedimientos comunes y de la Directiva de acogida de los solicitantes⁶⁷. El TJ declaró el 16 de noviembre de 2021⁶⁸ que Hungría había incumplido sus obligaciones al denegar una solicitud de protección internacional porque el solicitante procedía de un Estado en el que no estaba expuesto a persecución ni a riesgo de daños graves; al sancionar penalmente a quien prestara asistencia para formular o presentar una solicitud de asilo en su territorio⁶⁹; al impedir aproximarse a sus fronteras exteriores a quien fuera sospechoso de haber cometido delito.

internacional, en sus arts. 3, 6, 24.3, 43 y 46.5 y 6 (DO L 180 de 29 de junio de 2013, p. 60); la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, sus arts. 2. h), 8, 9 y 11 (DO L 180 de 29 de junio de 2013, p. 96), y la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, en sus de los arts. 5, 6.1, 12.1 y 13.1 (DO L 348 de 24 de diciembre de 2008, p. 98).

⁶⁶ STJ de 17 de diciembre de 2020, *Comisión c. Hungría*, as. C-808/18 (ECLI:EU:C:2020:1029).

⁶⁷ Se trata de los arts. 8.2, 12.1.c), 22.1 y 33.2 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO L 180 de 29 de junio de 2013, p. 60); y del art. 10.4 de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO L 180 de 29 de junio de 2013, p. 96).

⁶⁸ STJ de 16 de noviembre de 2021, *Comisión c. Hungría*, as. C-821/19 (ECLI:EU:C:2021:930).

⁶⁹ “Cuando pueda demostrarse, más allá de toda duda razonable, que era consciente de que dicha solicitud no podía prosperar con arreglo a ese Derecho” (Fallo de la Sentencia citada en anterior nota).

Todavía queda pendiente por resolver el recurso que la Comisión presentó el 21 de **febrero de 2022** solicitando al TJ que declare que Hungría ha incumplido sus obligaciones derivadas del DUE⁷⁰.

En suma, la Comisión, desde la experiencia que ha ido acumulando, ha ido perfeccionando su estrategia frente a Hungría, pasando de invocar desde una norma de Derecho derivado, la Directiva 2000/78/CE del Consejo, a normas de Derecho originario como el art. 19.1 del TFUE y el art. 47 de la CDFUE, de plantear simples procedimientos de incumplimiento a acompañarlos mediante medidas cautelares que pretenden congelar acciones e imponer multas. El TJUE ha seguido además procedimientos acelerados por incumplimiento. Aun así, la realidad de las cosas nos deja un mal sabor de boca y una desagradable sensación de fracaso frente a los desaires de Hungría⁷¹.

2.3. Los instrumentos económicos

Se trata de mecanismos que complementan muy bien a los de carácter jurisdiccional y político, ya analizados. Fomentan la correcta aplicación y el cumplimiento del DUE (incluidos, por tanto, los valores fundamentales de la UE), así como una eficiente ejecución de los recursos del presupuesto de la UE⁷² y de otros recursos como, por ejemplo, el Instrumento de Recuperación de la UE para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19⁷³.

A caballo entre los instrumentos jurisdiccionales y los estrictamente económicos cabe emplazar el mecanismo del pago de multas coercitivas y sumas a un tanto alzado; mientras que el mecanismo de

⁷⁰ Del que todavía no se ha dado cuenta por los medios oficiales (*Comisión c. Hungría*, as. C-123/22).

⁷¹ Vid, en sentido muy próximo, Szente, Zoltán (2017), “Challenging the Basic Values: Problems in the Rule of Law in Hungary and the Failure of the EU to Tackle Them”, en András Jakab y Dimitry Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, Oxford University Press, pp. 456-475.

⁷² Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (DO L 433 de 22 de diciembre de 2020).

⁷³ 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 (DO L 433 de 22 de diciembre de 2020).

condicionalidad financiera entra de lleno ya en el ámbito de los instrumentos económicos.

2.3.1. *Las multas coercitivas y las sumas a un tanto alzado*

El art. 260 del TFUE⁷⁴ permite que el TJUE pueda imponer al Estado miembro que haya vulnerado los valores fundamentales “el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva”, siempre y cuando tal órgano jurisdiccional determine que ese Estado ha incumplido, a este respecto, una de sus Sentencias que resuelvan un procedimiento por infracción⁷⁵.

En su consecuencia, se trata de un mecanismo que se asienta en una decisión previa del TJUE, mediante la cual éste condena a un Estado miembro incumplidor a ingresar un dinero en las arcas de la UE ya sea por la vulneración perpetrada o ya ponga fin a las actuaciones u omisiones que le hayan llevado a vulnerar el DUE y, en concreto, en determinados casos, a incumplir las Sentencias que haya dictado el Tribunal de Luxemburgo. Dicho de otro modo, mediante esta herramienta se pueden sancionar acciones u omisiones ilícitas o animar a un Estado miembro, que no cumple con sus obligaciones, a que actúe de tal manera que no persista y cese en su incumplimiento, esto es, que adapte su comportamiento a la decisión judicial y, por tanto, al DUE.

Obviamente, debe considerarse el factor tiempo como elemento relevante, al menos, desde tres puntos de vista. El primero a observar es el de la duración de todos los trámites procedimentales que debe cumplir la Comisión para provocar que el TJUE pueda tomar su decisión ajustada a Derecho⁷⁶, a los cuales es preciso adicionar lo que ésta última

⁷⁴ Para un análisis más detallado del mismo en el contexto que nos ocupa puede profundizarse con Jack, Brian (2013), “An Effective Judicial Procedure for the Enforcement of Judgements?”, *European Law Journal*, 19, (3), pp. 404-421; Wenneras, Pal (2012), “Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: alive, but not kicking?”, *Common market law review*, 49 (1), pp. 145-175.

⁷⁵ Por lo general, esta disposición permite que el TJUE pueda imponer sanciones económicas al Estado miembro incumplidor porque o bien no ha adoptado las medidas necesarias para ejecutar su Sentencia en la que constata la vulneración del DUE o bien ha incumplido su obligación de notificar las medidas de transposición de una Directiva dictada siguiendo un procedimiento legislativo.

⁷⁶ En una interpretación literal del art. 260.2, la Comisión debe valorar si un Estado miembro ha tomado las medidas para ejecutar la STJ. Luego tiene que cumplir con el trámite de audiencia al Estado interesado. Y después es cuando puede plantear la

institución tardará para su estudio y resolución. El segundo a tener en cuenta es el lapso de tiempo a partir del cual el pago deviene efectivamente obligatorio, puesto que el art. 260.3 del TFUE lo concreta en la fecha que el TJUE precise en su Sentencia. Y, el tercero, viene a ser el momento final en el que termina la obligación jurídica para el Estado afectado puesto que o bien ha ingresado la suma a tanto alzado o bien ha decaído la multa coercitiva al haber cumplido la Sentencia.

Aunque ambas figuras son sanciones pecuniarias, su objeto y alcance parecen ser diferentes. El pago de una multa coercitiva se puede equiparar al ingreso o abono a la UE de un dinero que efectúa un Estado miembro mientras perdura su incumplimiento, reiterada periódicamente a lo largo del tiempo. El pago de una suma a tanto alzado consiste en un único ingreso o abono a la UE como consecuencia del incumplimiento realizado a lo largo del tiempo. La primera cuenta con cantidades periódicas desde que el TJUE dicta su Sentencia o Auto hasta que el Estado afectado pruebe la desaparición de las circunstancias que dieron lugar a la misma. La segunda agrupa una única cantidad tras la decisión jurisdiccional por los impactos que hayan sufrido determinados intereses públicos y/o privados.

Aunque la Comisión goza de un cierto grado de discrecionalidad técnica para determinar la cuantía concreta considerando el Estado miembro afectado y las circunstancias concretas de la vulneración en la propuesta – no vinculante- que presente ante el TJUE, lo cierto es que realiza su cálculo teniendo presentes elementos tales como la capacidad de pago de dicho Estado basada en su Producto Interior Bruto (PIB) y su peso en las instituciones, la gravedad de la infracción y su duración⁷⁷.

Además de supuestos bien conocidos como *Comisión c. Grecia* de 2000⁷⁸, *Comisión c. Francia* de 2002⁷⁹, *Comisión c. España* de 2017⁸⁰,

correspondiente solicitud al TJUE. Todo esto lleva su tiempo, si se agota todo el recorrido.

⁷⁷ Para objetivar más su decisión técnica, la Comisión viene publicando una Comunicación en la que expresa y reactualiza su cálculo. Vid., Comisión, Comunicación titulada “Actualización de los datos utilizados para el cálculo de las sumas a tanto alzado y las multas coercitivas que propondrá la Comisión al TJUE en los procedimientos de infracción” (DO C 74, de 15 de febrero de 2022).

⁷⁸ STJ de 4 de julio de 2000, *Comisión c. Grecia*, as. C-387/97 (ECLI:EU:C:2000:356).

⁷⁹ STJ de 12 de julio de 2005, *Comisión c. Francia*, as. C-304/02 (ECLI:EU:C:2005:444).

⁸⁰ STJ de 13 de julio de 2017, *Comisión c. España*, as. C-388/16 (ECLI:EU:C:2017:548).

Comisión c. España de 2021⁸¹ o *Comisión c. Grecia* de 2022⁸², que, en su mayor parte, ya ha analizado profusamente la literatura especializada⁸³, en la materia que ahora mismo nos ocupa, debe recordarse que el Vicepresidente del TJ dictó, el 27 de octubre de 2021, un Auto⁸⁴, por el cual condenaba a Polonia a pagar a la Comisión, cada día, una multa coercitiva de un millón de euros, a partir de la fecha de su notificación y hasta que cumpliera las obligaciones derivadas del Auto de 14 de julio de 2021⁸⁵ o, en caso contrario, hasta el momento en que el TJUE dictara la Sentencia definitiva que acabe con el as. C-204/21. Con ello, se daba una respuesta positiva a la demanda de medidas provisionales que había presentado la Comisión el 7 de septiembre de 2021 en base al art. 279 del TFUE.

Tal demanda se formuló en el contexto de un recurso por incumplimiento que había planteado la Comisión en base al art. 258 del TFUE pidiendo que se declarara que Polonia había incumplido las obligaciones que le incumbían fundamentalmente en virtud del art. 19.1.

⁸¹ STJ de 25 de febrero de 2021, *Comisión c. España*, as. C-658/19 (ECLI:EU:C:2021:138).

⁸² STJ de 20 de enero de 2022, *Comisión c. Grecia*, as. C-51/20 (ECLI:EU:C:2022:36).

⁸³ Como, por ejemplo, Kaufakis, Joanna (2001), “Case C-387/97: Commission of the European Communities v Hellenic Republic (Crete Case II)”, *European Energy and Environmental Law Review*, 10 (4), abril, pp. 120-124; Łukasz, Augustyniak (2020), “Financial Sanctions for EU Member States – Execution of Supervision Function by the Court of Justice of the European Union”, *Kontrola Państwowa*, 65 (1), pp. 34-59; Menéndez de la Cruz, Cristina (2018), “La controvertida solución al modelo de la estiba y desestiba portuaria español. Comentarios a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 13 de julio de 2017, relativa al procedimiento de condena al Reino de España”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 47, www.iustel.com.; Brewczyńska, Magdalena (2021), “European Commission v Spain: Heavy Financial Sanctions and Missed Opportunity to Clarify the Importance of Data Protection Rules in the Law Enforcement Context”, *European Data Protection Law Review*, 7 (2), pp. 336-342.

⁸⁴ Auto del Vicepresidente del TJ de 27 de octubre de 2021, *Comisión c. Polonia*, as. C-204/21 R, (ECLI:EU:C:2021:878). Con él daba respuesta a la demanda de la Comisión de medidas provisionales que había presentado el 7 de septiembre de 2021 en base al art. 279 del TFUE.

⁸⁵ Auto de la Vicepresidenta del TJ de 14 de julio de 2021, *Comisión c. Polonia*, as. C-204/21 R, (ECLI:EU:C:2021:593). Luego Polonia solicitó su revocación en base al art. 163 del Reglamento de Procedimiento del TJ. Pero la Vicepresidenta desestimó la petición polaca por medio del Auto de 6 de octubre de 2021, *Comisión c. Polonia*, as. C-204/21 R-RAP, (ECLI:EU:C:2021:834).

2º del TFUE en relación con el art. 47 de la CDFUE, con otras disposiciones de ésta y con el Reglamento que protege las personas físicas respecto al tratamiento de sus datos personales.

Mediante el Auto de 14 de julio de 2021 se ordenó a Polonia que dejara en suspenso la aplicación de una serie de normas de Derecho interno que incidían en sus tribunales y en la independencia de sus jueces hasta que se dictara la Sentencia que pusiera fin al procedimiento en el as. C-204/21.

Para resolver el Vicepresidente en el sentido apuntado en el Auto de 27 de octubre de 2021, tuvo que analizar las observaciones de la Comisión y de Polonia. En concreto, desestimó la petición de Polonia de que se remita el asunto a la Gran Sala del TJ, apuntaló la admisibilidad de la demanda de la Comisión de que se impusiera una multa coercitiva, la imposición y el importe de la multa coercitiva.

2.3.2. El mecanismo de la condicionalidad financiera

La norma del DUE que da cobertura al mecanismo de la condicionalidad es el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 de 16 de diciembre de 2020⁸⁶, vigente desde el 1 de enero de 2021 como determina su art. 10. Aunque no es la primera vez que las instituciones dictan normas sobre la cuestión de la condicionalidad del presupuesto de la UE⁸⁷, con este Reglamento, más que fijar una condición vertical limitada a objetivos o acciones concretas, se fomenta una

⁸⁶ 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 (DO L 433, de 22 de diciembre de 2020).

⁸⁷ El Reglamento (UE) núm. 1303/2013 posibilita, en su art. 142.a), que se suspendan los pagos si “existe una deficiencia grave en el funcionamiento efectivo del sistema de gestión y control del programa operativo, que ha puesto en peligro la contribución de la Unión a dicho programa y con respecto a la cual no se han tomado medidas correctivas” y se considera que un Estado miembro en esas circunstancias vulnera el Estado de Derecho (Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) núm. 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20 de diciembre de 2013, p. 320).

condicionalidad horizontal puesto que fija un régimen general. Su aplicación es subsidiaria y supletoria de los procedimientos jurisdiccionales, en la medida en que se puede recurrir a éste cuando la efectividad de aquellos quede en entredicho, o sea, que puede entrar a jugar cuando los resultados de aquellos no se consigan o no se respeten en la práctica.

Lo adoptaron el PE y el Consejo siguiendo el procedimiento legislativo ordinario⁸⁸, previo mandato del Consejo Europeo⁸⁹ y en base a los Tratados constitutivos, especialmente los arts. 106 *bis* del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica⁹⁰ y 322.1.a) del TFUE, que les impone el deber de adoptar este tipo de normas, tras consultar al Tribunal de Cuentas, para determinar tanto las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, como las relativas a la rendición y censura de cuentas.

De acuerdo con su art. 1, tiene por **objeto** la protección del presupuesto de la UE en caso de que se vulneren los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros. Por lo tanto, hay una correlación “entre el respeto del Estado de Derecho y la ejecución eficiente del presupuesto de la Unión de conformidad con el principio de buena gestión financiera”⁹¹. Ahora bien, como indica el TJUE, se constata tanto en que un Estado miembro vulnere los principios del Estado de Derecho, como en la necesidad de que esas violaciones afecten o puedan afectar a la buena gestión financiera del presupuesto de la UE o la protección de sus intereses financieros, de manera suficientemente

⁸⁸ Sobre la propuesta de la Comisión, puede leerse, entre otros, Rangel de Mesquita, María José (2018), “European Union Values, Rule of Law and the Multiannual Financial Framework 2021-2027: The Commission’s Proposal to Protect the EU Budget against Threats to the Rule of Law”, *ERA Forum*, 19 (2), pp. 287-294; Heinemann, Federico (2018), “Going for the wallet? Rule-of-law conditionality in the next EU multiannual financial framework”, *Review of European Economic Policy*, 53 (6), pp. 297-301. De la Rosa, Stéphane (2019), “La ‘sanction budgétaire’ risque-t-elle de faillir? À propos du règlement portant protection du budget européen en cas de défaillance de l’État de droit”, *Revue des affaires européennes*, 1, pp. 67-74.

⁸⁹ Esta institución europea, en su reunión extraordinaria de Bruselas, los días 17 a 21 de julio de 2020, adoptó una serie de conclusiones en las que, entre otras cosas, reseñaba que los intereses financieros de la UE debían protegerse “de conformidad con los principios generales consagrados en los Tratados de la Unión, en particular los valores del art. 2 del TUE” y, al mismo tiempo, destacaba la importancia de respetar el Estado de Derecho (apdos. A22 y 22, pp. 7 y 15).

⁹⁰ Su versión consolidada se halla publicada en el DO C 203 de 7 de junio de 2016.

⁹¹ Considerando núm. 13.

directa⁹². Es indiferente que se trate de vulneraciones puntuales o vulneraciones “sistémicas” que sean generalizadas y las lleven a cabo las autoridades públicas⁹³ mediante acciones u omisiones.

Concreta, en su art. 3, un listado abierto de **supuestos** que pueden ser **indicativos** de vulneraciones a los valores fundamentales: poner en peligro la independencia de los jueces, decisiones arbitrarias o ilícitas por parte de las autoridades públicas, retener recursos económicos y humanos que afecten al buen funcionamiento de tales autoridades, no garantizar la ausencia de conflictos de intereses, limitar la disponibilidad y la eficacia de los recursos jurisdiccionales o limitar la investigación, la persecución o sanción efectivas de las infracciones del Derecho.

En su art. 4.2, determina algunos **ámbitos** en las que las autoridades estatales pueden infringir los principios del Estado de Derecho, destacando el buen funcionamiento de las autoridades que ejecutan el presupuesto de la UE o las que realizan el control financiero, la supervisión y las auditorías, el buen funcionamiento de los servicios de investigación y de la fiscalía, el control judicial efectivo e independiente de las acciones u omisiones de las autoridades, la prevención y la sanción del fraude, la recuperación de los fondos indebidamente pagados, la cooperación eficaz y en tiempo oportuno con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), así como otras situaciones o actuaciones de las autoridades que sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la UE.

Define el **Estado de Derecho** como valor de la UE que regula el art. 2 del TUE, que abarca principios tales como el de legalidad, la prohibición de arbitrariedad, la separación de poderes, la no discriminación y la igualdad ante la ley. Se entiende, además, que el Estado de Derecho aglutina los demás valores y principios de la UE que se incluyen con él en el art. 2 del TUE (art. 2.a)).

Desde un **ángulo** institucional y **objetivo**, corresponde a las instituciones ejecutivas - Comisión, Parlamento y Consejo- la labor de investigar las actuaciones u omisiones susceptibles de haber causado una

⁹² STJ de 16 de febrero de 2022, *Polonia c. Parlamento Europeo y Consejo*, as. C-157/21(ECLI:EU:C:2022:98), apdo. 125; STJ de 16 de febrero de 2022, *Hungría c. Parlamento Europeo y Consejo*, as. C-156/21 (ECLI:EU:C:2022:97), apdo. 111.

⁹³ En esta norma “entidad pública” se equipara a toda autoridad pública en cualquier nivel de la administración, incluidas las autoridades nacionales, regionales y locales, así como las organizaciones de los Estados miembros (art. 2.b)).

o más vulneraciones de los principios del Estado de Derecho y puedan afectar o presentar un riesgo grave para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros, su valoración y análisis, la adopción de medidas proporcionadas a las mismas y, en su caso, el levantamiento de las mismas siempre que el Estado miembro afectado corrija la situación que llevó a su adopción.

Las instituciones tienen que valorar la necesaria existencia de un vínculo o **nexo causal** suficientemente directo entre la vulneración de los valores fundamentales de la UE y la protección del presupuesto o de los intereses financieros de la UE. Compete a la Comisión realizar una evaluación objetiva, imparcial y cualitativa en base a la información que pueda obtener de otras instituciones, órganos y organismos de la UE, de otras Organizaciones internacionales, como, p.e. el Consejo de Europa, de ONG, de organizaciones profesionales, etc. En ella, tal y como se deduce del art. 4 del Reglamento, centrado en las condiciones de la adopción de las medias, debe establecerse un vínculo suficientemente directo entre la vulneración de los valores fundamentales (por tanto un incumplimiento de las obligaciones estatales que impone el art. 2 del TUE) y un menoscabo o un riesgo grave de menoscabo de la buena gestión financiera o de los intereses financieros de la UE, vínculo que debe ser real⁹⁴.

Desde un **punto de vista procedimental**, en lo que respecta a la imposición de medidas, la Comisión se ocupa de las tareas de investigación y de evaluación⁹⁵ de las situaciones estatales que puedan constituir vulneraciones de los principios del Estado de Derecho. Y en este contexto, facilita el trámite de audiencia al Estado afectado⁹⁶, informando de ello al PE y al Consejo. Tras las observaciones que presente el Estado miembro en cuestión⁹⁷, la Comisión puede presentar

⁹⁴ STJ de 16 de febrero de 2022, *Polonia c. Parlamento Europeo y Consejo*, as. C-157/21 (ECLI:EU:C:2022:98), apdo. 126; STJ de 16 de febrero de 2022, *Hungría c. Parlamento Europeo y Consejo*, as. C-156/21 (ECLI:EU:C:2022:97), apdo. 112.

⁹⁵ Se trata de una evaluación cualitativa, exhaustiva, objetiva, imparcial y justa que debe tener en cuenta la información procedente de una pluralidad de fuentes disponibles e instituciones reconocidas (Considerando núm. 16).

⁹⁶ Mediante la remisión de una notificación escrita en la que exponga los elementos objetivos y los motivos específicos en los que base sus constataciones (art. 6.1).

⁹⁷ El Estado miembro afectado debe proporcionar la información que se le pida y puede formular sus observaciones en relación con las constataciones incluidas en la notificación (art. 6.5).

una propuesta de ejecución al Consejo⁹⁸, que es quien desempeña verdaderas funciones de ejecución y, en este sentido, adopta la decisión de ejecución en la que ya se podrá concretar la sanción a aplicar. En lo que concierne al levantamiento de las medidas, es también la Comisión la que, tras la notificación escrita que le remita el Estado afectado probando que han desaparecido las condiciones por las que se adoptaron las medidas, debe evaluar si se han subsanado o como afirma el TJUE, “ya no exista ningún perjuicio o riesgo grave de perjuicio para la buena gestión del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros”⁹⁹ y presentar al Consejo la respectiva propuesta. Sobre la base de ella, como indica el art. 7, será el Consejo quien, en su caso, adopte la decisión de su ejecución. De todos modos, en los procedimientos de adopción y de levantamiento de las medidas deben respetarse una serie de principios, tales como la objetividad, la no discriminación y la igualdad de trato de los Estados miembros, la imparcialidad y deben basarse en pruebas¹⁰⁰.

Desde un **prisma sustantivo**, las medidas que pueden adoptarse para proteger el presupuesto de la UE dependen de si o bien la Comisión ejecuta el presupuesto de forma compartida con los Estados miembros o no (en cuyo caso, lo hace ella directa o indirectamente). En el primer supuesto, tales medidas pueden consistir, según el art. 5, en la suspensión de la aprobación de uno o más programas o su modificación, la suspensión o la reducción de los compromisos, la reducción de la prefinanciación, la interrupción de los plazos de pago y la suspensión de los pagos. En el segundo, consisten en la suspensión de los pagos y de los compromisos, la ejecución o la resolución del compromiso jurídico, la prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos, la suspensión del desembolso de los tramos o el reembolso anticipado de préstamos, la suspensión o reducción de la ventaja económica obtenida en virtud de un instrumento garantizado por el presupuesto de la UE, y la prohibición de suscribir nuevos acuerdos sobre préstamos u otros instrumentos que garantice el presupuesto de la UE. Las instituciones europeas no pueden

⁹⁸ El Consejo puede modificar dicha propuesta y adoptar un texto modificado con su decisión de ejecución, siempre y cuando lo haga por mayoría absoluta (art. 6.11).

⁹⁹ STJ de 16 de febrero de 2022, *Polonia c. Parlamento Europeo y Consejo*, as. C-157/21 (ECLI:EU:C:2022:98), apdos. 165 y 179; STJ de 16 de febrero de 2022, *Hungría c. Parlamento Europeo y Consejo*, as. C-156/21 (ECLI:EU:C:2022:97), apdos. 267 y 300.

¹⁰⁰ Considerando núm. 26.

decidir y aplicar cualquier tipo de medidas, sino, como prescribe el art. 4, tan solo las “adecuadas”, lo que apunta a la necesidad de que sean proporcionales a las vulneraciones de los valores fundamentales¹⁰¹; o, más precisamente, como indica el TJUE, “limitadas a lo estrictamente necesario en vista del impacto real o potencial de las infracciones de los principios del Estado de Derecho en la gestión financiera del presupuesto de la Unión o en sus intereses financieros”¹⁰².

Como ya se ha avanzado, en contra de este Reglamento Polonia y Hungría mostraron su beligerancia al recurrirlo el 11 de marzo de 2021 ante el TJUE solicitando su anulación. Basaron sus pretensiones en una falta de competencia de la UE y de sus instituciones debido a la utilización de un fundamento jurídico inadecuado al basarse en el art. 322.1.a), la elusión de los arts. 7 del TUE y 269 del TFUE, violación del Protocolo núm. 2, infracción del art. 296.2 del TFUE, infracción de los arts. 4.1 y 2 y 5.2 del TUE, la vulneración del principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados y el incumplimiento de su identidad nacional (art. 4.2 TUE), la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de proporcionalidad. Todas ellas fueron objeto de análisis bien fundamentado, valoración minuciosa y respuesta desestimatoria por parte del TJUE mediante dos Sentencias que dictó el 16 de febrero de 2022¹⁰³.

Por último, debe recordarse que la Comisión decidió aplicar este mecanismo a Hungría abriendo el necesario procedimiento al notificárselo formalmente por carta a Budapest, tal y como informó al PE el día 5 de abril de 2022¹⁰⁴. Los problemas de corrupción, conflictos de

¹⁰¹ Para ello debe sopesarse “la gravedad de la situación, el tiempo transcurrido desde el inicio de la actuación de que se trate, la duración y recurrencia de esta, la intención y el grado de colaboración del Estado miembro de que se trate para poner fin a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, así como los efectos en la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o los intereses financieros de la Unión”. (Considerando núm. 18.)

¹⁰² STJ de 16 de febrero de 2022, *Polonia c. Parlamento Europeo y Consejo*, as. C-157/21 (ECLI:EU:C:2022:98), apdo. 126; STJ de 16 de febrero de 2022, *Hungría c. Parlamento Europeo y Consejo*, as. C-156/21 (ECLI:EU:C:2022:97), apdo. 112.

¹⁰³ STJ de 16 de febrero de 2022, *Polonia c. Parlamento Europeo y Consejo*, as. C-157/21 (ECLI:EU:C:2022:98); STJ de 16 de febrero de 2022, *Hungría c. Parlamento Europeo y Consejo*, as. C-156/21 (ECLI:EU:C:2022:97).

¹⁰⁴ Alarcón, Nacho (2022), “Bruselas estrena contra Hungría el mecanismo que abre la puerta a cortar fondos europeos”, *El Confidencial*, 5 de abril,

intereses y contratación pública en dicho Estado no acaban de encontrar las necesarias soluciones óptimas.

CONCLUSIONES

Hungría y Polonia, Estados miembros de la UE desde el 1 de mayo de 2004¹⁰⁵, mantienen un continuo enfrentamiento con Bruselas. Con situaciones diversas, pero paralelas, y actitudes casi idénticas, obran en una pluralidad de ámbitos de forma coordinada como los dos “chicos malos” del club europeo, vulnerando persistente y sistemáticamente los valores fundamentales de la UE.

Ahora bien, la UE no solo sigue siendo una comunidad de valores, tal y como sostiene la jurisprudencia del TJUE¹⁰⁶ y relevante y conocida doctrina¹⁰⁷, sino que es además una unión en valores. Su garantía, promoción y defensa corresponde a todos, sobre todo a los Estados miembros a través de sus diversos órganos administrativos y judiciales y a las instituciones de la UE, lo que ha llevado a utilizar una pluralidad de mecanismos en su defensa: políticos, judiciales y económicos.

Durante muchos años, las instituciones europeas priorizaron frente a los “chicos malos” la prevención y la disuasión sobre las sanciones y la reparación; impusieron el diálogo y la zanahoria más que el palo para que

https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-04-05/hungría-batalla-orban-bruselas-bloqueo-fondos-europeos_3403838/, (Consultado el 20 de abril de 2022).

¹⁰⁵ Como es sabido, Hungría solicitó su adhesión el 31 de marzo de 1994 y Hungría hizo lo propio el 5 de abril de ese año. En el Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo los días 12 y 13 de diciembre de 1997 se decidió iniciar negociaciones con ellos y otros cuatro Estados: Chipre, Eslovenia, Estonia y República Checa; negociaciones que se cerraron en diciembre de 2002; lo que permitió la firma del respectivo Tratado de Adhesión el 16 de abril de 2003.

¹⁰⁶ Buen botón de muestra es la STJ de 23 de abril de 1986, *Parti écologiste "Les Verts" c. Parlamento Europeo*, as. C- 294/83 (ECLI:EU:C:1986:166), apdo. 23.

¹⁰⁷ Por ejemplo, en literatura española cabe mencionar, entre otros, Oreja Aguirre, Marcelino (2021), “Prefacio: los valores europeos”, en *La modernización y gobernanza del Proyecto Europeo en un marco plural con valores y objetivos compartidos*, Jesús Baigorri Jalón y Jürgen Elvert (coords.), Yuste, Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste: Peter Lang, pp. 15-29. Oreja Aguirre, Marcelino (2019), “La Unión Europea como comunidad de valores”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 96, 2019, pp. 27-39. 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. Guibet Lafaye, Caroline (2011), “Sobre la afirmación de una comunidad de valores europeos”, *Azafea: revista de filosofía*, 13, pp. 163-177. Oreja Aguirre, Marcelino y Beneyto Pérez, José María (2000), “La Unión Europea como comunidad de valores”, *Política Exterior*, 14 (78), noviembre-diciembre, pp. 83-88 y 91-98.

el burro avance. El diálogo permanente se viene propiciando desde el Marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho mediante el cual la Comisión puede acompañar al Estado miembro afectado a lo largo de tres etapas (evaluación, recomendación y seguimiento) hacia el camino del respeto de los valores fundamentales, solventando posibles infracciones de los mismos.

Como complemento a los mecanismos de impronta política, ciertos órganos judiciales estatales plantearon cuestiones prejudiciales y, lo más relevante, las instituciones europeas activaron la herramienta jurisdiccional que les proporciona el art. 258 del TFUE. Desgraciadamente, los fallos que, a este respecto, dictó el TJUE se ignoraron durante un largo tiempo. Ahora bien, tras adoptarse previamente medidas cautelares de suspensión de actuaciones estatales so pena de ciertas sanciones y resolverse los recursos de incumplimiento mediante procedimientos acelerados, parece cambiar la actitud de Polonia, aunque sea en pequeños detalles y actuaciones bastante específicas¹⁰⁸.

Si las multas coercitivas y las sumas a un tanto alzado que impone el TJUE podrían hacer cambiar de idea a los “chicos malos” en cuestiones sometidas a litigio, el mecanismo de condicionalidad financiera parece hoy la herramienta económica más potente y radical que puede promover la Comisión para que cambien sus actuaciones¹⁰⁹. Dados los impactos que puede tener no solo para los gobernantes, que son los principales responsables, sino sobre los ciudadanos que residen en su territorio, debería utilizarse con prudencia y mesura. Hoy por hoy, ya se empieza a utilizar ante la extraordinaria testarudez de Victor Orbán, elegido por cuarta vez Presidente de Hungría, pero fiel a su deriva autocrática y a la vulneración de los valores fundamentales de la UE.

Así las cosas, sería muy oportuno perfeccionar el conjunto de mecanismos que vienen utilizando las instituciones europeas, en base a la

¹⁰⁸ Como es el caso de la decisión de suprimir el sistema disciplinario de aplicación a los jueces polacos. Ahora bien, resta por confirmar si realmente el Presidente Andrzej Duda utiliza este paso para atrás como el preludio de las necesarias soluciones a sus deficiencias democráticas o, por el contrario, forma parte de una estrategia de calma mientras centra sus esfuerzos en las consecuencias de la guerra de Ucrania a la espera de descargar una nueva tormenta contra los valores fundamentales.

¹⁰⁹ Con el nuevo Marco Financiero Plurianual Polonia podría obtener hasta unos 75 mil millones de euros y Hungría cerca de 23 hasta 2027. Su condicionalidad sería un torpedo en la línea de flotación de sus respectivas economías.

experiencia adquirida y al sistema complejo que conforman en el cual son bastante complementarios. En este sentido se deberían encontrar soluciones más eficaces que utilizaran el menor tiempo posible, algo que no está sucediendo con respecto a los “chicos malos” del club europeo. El objetivo fundamental debería ser desarrollar un enfoque estratégico mucho más versátil, coordinado y coherente para la UE en aras a preservar y promover los valores fundamentales que regula el art. 2 del TUE.

BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, Nacho (2022), “Bruselas estrena contra Hungría el mecanismo que abre la puerta a cortar fondos europeos”, *El Confidencial*, 5 de abril, https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-04-05/hungria-batalla-orban-bruselas-bloqueo-fondos-europeos_3403838/, (Consultado el 20 de abril de 2022).
- 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*, 22 (45), pp. 51-79.
- Bar Cendrón, Antonio (2014), “La Unión Europea como unión de valores y derechos: teoría y realidad”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 33, pp. 99-140.
- Barroso, José Manuel (2012), *Discours sur l'état de l'Union 2012*, 12 septembre, Speech/12/596.
- Batet Lamaña, Meritxell (2008), “Ciudadanía, derechos humanos y valores de la Unión Europea”, en *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*, Carlos R. Fernández Liesa y Carlos M. Díaz Barrado (directores), M. Amparo Alcoceba Gallego y Ana Manero Salvador (coordinadores), Madrid, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Dykinson,S.L., pp. 157-162.

- Besson, Samantha, Cheneval, Francis y Levrat, Nicolas, (eds.) (2012), *Des valeurs pour l'Europe ?*, Ginebra, Universidad de Ginebra.
- Bogdanowicz, Piotr y Schmidt, Matthias (2018), “The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU”, *Common Market Law Review*, 55 (4), pp. 1061-1100.
- Boniface, Pascale (dir.) (2004), *Quelles valeurs pour l'Union européenne?*, Paris, PUF.
- Brewczyńska, Magdalena (2021), “European Commission v Spain: Heavy Financial Sanctions and Missed Opportunity to Clarify the Importance of Data Protection Rules in the Law Enforcement Context”, *European Data Protection Law Review*, 7 (2), pp. 336-342.
- Comisión Europea (2003), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 15 de octubre, sobre el art. 7 del TUE. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión*, de 15 de octubre (COM/2003/0606 final).
- Comisión Europea (2014), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de derecho*, 11 de marzo, (COM/2014/0158 final).
- Comisión Europea (2016), *Dictamen sobre el Estado de Derecho en Polonia*, de 1 de junio. Con él expresó sus preocupaciones y centró el diálogo futuro con las autoridades polacas en la búsqueda de una solución.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2015, (consultado el 4.04.2022).
- Comisión Europea (2019), *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*, de 17 de julio (COM (2019) 343 final).

- Comisión Europea (2019), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión. Situación y posibles próximas etapas*, de 3 de abril (2019 COM (2019) 163 final).
- Comisión Europea (2019), *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*, de 17 de julio (COM (2019) 343 final), p.15.
- De la Rosa, Stéphane (2019), “La ‘sanction budgétaire’ risque-t-elle de faillir? À propos du règlement portant protection du budget européen en cas de défaillance de l’État de droit”, *Revue des affaires européennes*, 1, pp. 67-74.
- Delzangles, Béatrice (2013), “Les affaires hongroises ou la disparition de la valeur “intégration” dans la jurisprudence de la Cour de Justice (CJUE, 16 oct. 2012, Hongrie c. Slovaquie, C-364/10; CJUE, 6 nov. 2012, Commission européenne c. Hongrie, C-286/12)”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2, pp. 201-215.
- Groussot, Xavier y Zemskova, Anna (2020), “Hungary v European Parliament (C-650/18): Enhancement of the Protection of the Rule of Law and Process-Oriented Review: Constitutional Business as Usual?”, *EU Law Live*, 7 de junio.
- Guibet Lafaye, Caroline (2011), “Sobre la afirmación de una comunidad de valores europeos”, *Azafea: revista de filosofía*, 13, pp. 163-177.
- Heinemann, Federico (2018), “Going for the wallet? Rule-of-law conditionality in the next EU multiannual financial framework”, *Review of European Economic Policy*, 53 (6), pp. 297-301.
- Jack, Brian (2013), “An Effective Judicial Procedure for the Enforcement of Judgements?”, *European Law Journal*, 19, (3), pp. 404-421;

- Kaufakis, Joanna (2001), “Case C-387/97: Commission of the European Communities v Hellenic Republic (Crete Case II)”, *European Energy and Environmental Law Review*, 10 (4), abril, pp. 120-124.
- Kochenov, Dimitry (2017), “The Acquis and Its Principles: The Enforcement of the “Law” versus the Enforcement of “Values” in the European Union”, en András Jakab y Dimitry Kochenov (eds), *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, Oxford University Press.
- Labayle, Simon (2012), “Les valeurs européennes (1992/2012)-Deux décennies d'une Union de valeurs”, *Revue québécoise de droit international*, diciembre, Hors-série 2, pp. 39-63.
- Labayle, Simon (2016), “Respect des valeurs de l’Union européenne en Pologne: première application du nouveau cadre pour renforcer l’État de droit”, *European Papers*, 1 (3), pp. 1283-1288.
- Łukasz, Augustyniak (2020), “Financial Sanctions for EU Member States – Execution of Supervision Function by the Court of Justice of the European Union”, *Kontrola Państwowa*, 65 (1), pp. 34-59;
- Martín Arribas, Juan José (2020), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona.
- 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.
- Menéndez de la Cruz, Cristina (2018), “La Controvertida solución al modelo de la estiba y desestiba portuaria español. Comentarios a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 13 de julio de 2017, relativa al procedimiento de condena al Reino de España”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 47, www.iustel.com.
- Oreja Aguirre, Marcelino (2019), “La Unión Europea como comunidad de valores”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 96, 2019, pp. 27-39.

- Oreja Aguirre, Marcelino (2021), “Prefacio: los valores europeos”, en *La modernización y gobernanza del Proyecto Europeo en un marco plural con valores y objetivos compartidos*, Jesús Baigorri Jalón y Jürgen Elvert (coords.), Yuste, Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste: Peter Lang, pp. 15-29.
- Oreja Aguirre, Marcelino y Beneyto Pérez, José María (2000), “La Unión Europea como comunidad de valores”, *Política Exterior*, 14, (78), noviembre-diciembre, pp. 83-88 y 91-98.
- Pech, Laurent (2020), “Article 7 TEU: from “nuclear option” to “Sisyphean procedure”?”, in Uladzislau Belavusau y Aleksandra Gliszczyńska-Grabias (eds), *Constitutionalism under stress : essays in honour of Wojciech Sadurski*, Oxford, Oxford University Press, pp. 157-174.
- Pech, Laurent y Platon, Sebastien (2017), “Menace systémique envers l’Etat de droit en Pologne: entre action et procrastination”, *Question d’Europe*, 45, 13 de noviembre.
- Petit, Yves (2018), “Commission européenne, Hongrie, Pologne: le combat de l’État de droit”, *Civitas Europa* 1 (40), p, 145-161.
- Rangel de Mesquita, María José (2018), “European Union Values, Rule of Law and the Multiannual Financial Framework 2021-2027: The Commission’s Proposal to Protect the EU Budget against Threats to the Rule of Law”, *ERA Forum*, 19 (2), pp. 287-294.
- Szente, Zoltán (2017), “Challenging the Basic Values: Problems in the Rule of Law in Hungary and the Failure of the EU to Tackle Them”, en András Jakab y Dimitry Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, Oxford University Press, pp. 456-475.
- Uitz, Renáta (2019), “The perils of defending the rule of law through dialogue”, *European Constitutional Law Review*, 15 (1), marzo, pp. 1-16.

Wenneras, Pal (2012), “Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: alive, but not kicking?”, *Common market law review*, 49 (1), pp. 145-175.

Zielinska, Anna C. (2019). “En Pologne, l'offensive anti-LGBT illustre un incroyable renversement de valeurs”, *The Conversation*.