



# La defensa del Estado de derecho en la Unión Europea: La reforma judicial de Polonia

Vlad Florin Jurje

Universidad Rey Juan Carlos

## Extracto

Alcanza la máxima preocupación de la Comisión Europea la posible violación del artículo 2 del Tratado de la Unión por parte de algunos Estados miembros. Los Estados deben asumir el contenido del Tratado de la Unión, que en gran medida se inspira en las constituciones de sus miembros. El derecho originario se transforma en normas de obligado cumplimiento por parte de todos aquellos que quieren formar parte de la Unión Europea, puesto que se encuentra basado en principios y valores constitucionales comunes. En diciembre de 2017 se activó, por vez primera, el mecanismo por el cual la Unión iniciaba el procedimiento oportuno para solicitar explicaciones a Polonia ante el riesgo claro de violación grave del Estado de derecho. El proceso comenzaría en el *marco de la Unión Europea para reforzar el Estado de derecho*, con la primera recomendación que remitía la Comisión Europea al Estado polaco el 27 de julio de 2016 sobre la base jurídica del artículo 292 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

**Palabras clave:** Unión Europea; Estado de derecho; Polonia; Comisión Europea; reforma constitucional.

Fecha de entrada: 25-10-2019 / Fecha de aceptación: 25-11-2019

**Cómo citar:** Florin Jurje, V. (2019). La defensa del Estado de derecho en la Unión Europea: La reforma judicial de Polonia. *Revista CEFLegal*, 227, 121-136.





# The rule of law defence in the European Union: Poland's judiciary reform

Vlad Florin Jurje

## Abstract

The highest concern of the European Commission is the possible violation of Article 2 of the Treaty of the Union by its Member States. In principle, States must assume the content of the Treaty of the Union, which is largely inspired by the Constitutions of its members. In addition, the original law is transformed into mandatory compliance rules by all those who must be part of the European Union, since it is based on common constitutional principles and values, such as The Rule of Law, respect for Human Rights, fundamental freedoms and Democracy. In December 2017, the mechanism by which the Union initiated the appropriate procedure to request explanations from Poland to the clear risk of serious violation of the Rule of Law was activated for the first time, this situation being a critical moment in European integration. The process that will begin in the Framework of the European Union for the development of the Rule of Law, with the first recommendation that the European Commission will refer to the Polish State on July 27, 2016 on the legal basis of Article 292 of the Treaty on Functioning of the European Union.

**Keywords:** European Union; Rule of Law; Poland; European Commission; constitutional reform.

**Citation:** Florin Jurje, V. (2019). La defensa del Estado de derecho en la Unión Europea: La reforma judicial de Polonia. *Revista CEFLegal*, 227, 121-136.





## Sumario

1. El marco jurídico de la Unión Europea para reforzar el Estado de derecho
  2. El diálogo político entablado con Polonia
  3. El procedimiento de infracción contra Polonia
  4. Conclusiones
- Referencias bibliográficas



A mi maestro, Rogelio Pérez Bustamante, Chaire Jean Monnet

## 1. El marco jurídico de la Unión Europea para reforzar el Estado de derecho

La Comisión Europea cuenta, desde el 11 de marzo de 2014, con una hoja de ruta que facilita su actuación ante complejas situaciones, en las cuales los Estados llegan a violar los mimbres que componen el llamado Estado de derecho. La Comunicación (2014) «Un nuevo marco de la Unión Europea para reforzar el Estado de Derecho» es el principal instrumento político con el que cuenta la Unión para mantener un diálogo con el Estado que no asuma los valores comunitarios, evitando que la tensión escale entre las dos partes, tanto la comunitaria como la estatal.

La Comisión actuará con discrecionalidad cuando observe actitudes amenazantes contra el principio de respeto al Estado de derecho. Además, el marco especifica cuáles son las características que componen un Estado de derecho saludable y las pautas que deberán seguirse siempre que un Estado asuma el debilitamiento intencionado de su Estado de derecho. La esencia del diálogo se sustancia sobre las conversaciones que se mantendrán en sucesivas rondas o comunicaciones entre representantes de la Comisión con el Estado miembro interpelado, que pueden llegar a incluir visitas al propio Estado de autoridades del ejecutivo comunitario. Este diálogo socrático facilita el entendimiento y la búsqueda de soluciones constructivas.

La prioridad para la Unión es recuperar el orden constitucional en uno de sus miembros, en aras de que no se altere el equilibrio con los demás Estados y no se infrinjan las normas bajo las cuales fue admitido dentro de la Unión. Consecuentemente, la importancia del mecanismo reside en su propia articulación. No aspira a ser un protocolo que establezca sanciones inmediatas, a la par que evita la degradación de los principios constitucionales

del propio Estado miembro (Díez-Picazo, 2013, p. 32). Es menester recordar que, adicionalmente al marco del diálogo, los Estados podrían invocar el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (TUE), como mecanismo que permite suspender a un Estado miembro en sus derechos en caso de producirse la violación sobre tal base jurídica, cuestión que llegó a suceder con el gobierno austríaco en el año 2000 (Toro Muñoz, 2003).

El marco de diálogo está redactado de tal forma que podrá activarse cuando la autoridad gubernamental de un determinado Estado apruebe o adopte cualquier tipo de medida que ampare de manera explícita o implícita una actuación que suponga una erosión o perjuicio, tanto *de iure* como *de facto*, del funcionamiento de las distintas instituciones que operan en el Estado y de los contrapesos que aseguran la no invasión de poderes entre las distintas ramas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Es, por tanto, un ejercicio de prevención frente a un posible desbordamiento de la actividad gubernamental, que implique la puesta en peligro de su orden político, jurídico e institucional, tensionando a su propia Constitución o modificando provisiones de tal manera que su estructura se vea desvirtuada, viciando la separación de poderes mediante una anulación de los mismos. La violación del Estado de derecho se puede manifestar asimismo con la erosión de la imparcialidad e independencia del poder judicial, retorciendo sus instituciones y volviéndolas inoperantes, como instrumento del brazo político del poder ejecutivo, que puede dar lugar a la anulación del equilibrio de poder existente en un sano Estado de derecho (Krzywońj, 2018).

Los vicios en el Estado de derecho podrían incidir en la vulneración de la tutela judicial efectiva, incluida aquella que afecta al orden constitucional, dificultando, por tanto, la labor de los respectivos tribunales constitucionales de los Estados o entrometiéndose en exceso en su funcionamiento interno. En los distintos Estados miembros de la Unión, la jurisdicción constitucional resulta fundamental a la hora de mantener vivo el contenido que las constituciones salvaguardan, y si el equilibrio de poderes se altera, entonces la Constitución, así como la división de poderes, quedará viciada por la invasión que se produce por parte de unos poderes sobre otros.

La Comisión Europea entiende que no es su competencia el actuar e invadir esferas que pertenecen a los Estados miembros, de hecho, el principio de subsidiariedad salvaguarda que unas instituciones no invadan las competencias de los niveles inferiores y la actuación se ejecute en el nivel más apropiado, donde resulte más efectiva la resolución del problema en concreto.

Sin embargo, de constatarse que se anulan los mecanismos del Estado de derecho, que garantizan tanto a los ciudadanos como a las instituciones un marco de funcionamiento óptimo, la Comisión no mirará hacia otro lado, sino que intervendrá primero de una manera constructiva, activando el conocido como *diálogo* y poniendo en marcha los mecanismos que el marco del 2014 enuncia (Comunicación, 2014). En caso de no resultar efectivos, pa-

saría a una fase más expeditiva y, en consecuencia, punitiva para el Estado afectado, como puede ser la activación del artículo 7 del TUE.

Inicialmente, el marco de la Unión Europea para reforzar el Estado de derecho es lo suficientemente disuasorio, pues comienza con una evaluación de la Comisión en la cual se recoge una extensa documentación sobre la posible vulneración de un Estado miembro del Estado de derecho. Entonces se examina y realiza una valoración política de los efectos que supone la actuación de los poderes del Estado, en especial del ejecutivo y del legislativo, concluyéndose si han realizado o no una injerencia en el Estado de derecho.

Este juicio no tiene carácter jurídico y, en esencia, depende de un acuerdo al que debe llegar internamente el colegio de comisarios cuando, reunidos con la documentación en la mano, juzguen si resulta o no conveniente iniciar un proceso de diálogo con el Estado que está llevando a cabo actuaciones contrarias al artículo 2 del TUE, cuando estas no sean lo suficientemente graves como para que todavía se invoque el artículo 7 del TUE.

En caso de resultar la valoración negativa y, en consecuencia, requerirse mayores explicaciones por parte del Estado afectado, se procede a remitir un dictamen sobre el Estado de derecho, contando con una extensa motivación y asumiendo que el Estado miembro interpelado deberá responder con argumentos ante las constataciones que se indican, tras haberse recapitulado la documentación y los informes facilitados por la secretaria jurídica de la propia Comisión Europea.

Una vez que se supera la fase de identificación de las actuaciones contrarias a los principios del Estado de derecho, y se ha remitido el consiguiente dictamen sobre el Estado de derecho, se llega al segundo escenario, al momento en el cual la Comisión elabora recomendaciones para amonestar, de una manera política y diplomática, al Estado que no respete el principio del Estado de derecho para que atienda a las demandas comunitarias y resuelva satisfactoriamente las sugerencias que se le plantean.

Se trata de uno de los momentos más delicados, porque la Comisión ha elevado su ofensiva y comienza a enconarse la situación. Observamos que es un momento en el que la tensión entre las dos partes crece cualitativa y cuantitativamente, porque ya entra en el juego la opinión pública y la opinión y resoluciones del Parlamento Europeo. Bien es cierto que todavía se trata de un diálogo político y, por lo tanto, todavía no se ha activado el mecanismo del artículo 7, pero es el momento inmediatamente anterior a que ello se produzca. Las advertencias que se formulan en esta fase toman la forma jurídica de recomendaciones, o bien de reservas, que manifiestan una preocupación del Ejecutivo comunitario para que la situación se normalice.

En tercer lugar, la recomendación sobre el Estado de derecho puede o no ser seguida en función de la voluntad política que el Estado mantenga en el proceso, produciéndose a renglón seguido una fase de evaluación, que es el final de este proceso político. El segui-

miento de la recomendación de la Comisión es el último momento en el cual se decide el paso previo a la activación del artículo 7, pues se dedica a vigilar, exigir una cierta rendición de cuentas, y basándose todo ello en la preeminencia del diálogo como elemento sustancial que facilite retornar al referido *statu quo* anterior a la violación.

Este mecanismo está diseñado para que la Unión pueda recuperar la normalidad democrática, mientras que el Estado miembro afectado puede superar la tensión con las instituciones comunitarias tanto en forma diplomática como política, sin haber sido objeto de un mecanismo más punitivo. Una vez realizados los tres pasos del marco, si el Estado interpelado no actúa con la debida diligencia y atiende a las sugerencias realizadas de manera política por parte de la Comisión, y como última oportunidad (Calonge Velázquez, 2018), se podría optar entonces por activar el referido mecanismo enunciado en el artículo 7 del TUE, siempre que cuente con una propuesta motivada por parte de la Comisión, el Parlamento Europeo o de un tercio de los Estados miembros (Mik, 2018).

## 2. El diálogo político entablado con Polonia

La crisis constitucional de Polonia es mucho más compleja de resolver que solo con la invocación del mecanismo sancionador descrito en el artículo 7 del TUE (Krzywoń, 2018), y ha sido denominada como una más de las crisis existentes en el proceso de integración de la Unión Europea (Mellado Prado, 2018). En el supuesto que nos ocupa se pone de manifiesto que se puede llegar a erosionar la imparcialidad e independencia del poder judicial, retorciendo sus instituciones y volviéndolas hasta tal punto un brazo político del poder ejecutivo, que puede dar lugar a la anulación del equilibrio de poder existente en un verdadero Estado de derecho (Krzywoń, 2018).

Entre diciembre y enero de 2015 y 2016 se adoptaron en Polonia nuevas reformas legislativas como la denominada «Pequeña Ley de Medios de Comunicación»<sup>1</sup>, que abordaba la reforma de los consejos de administración y supervisión tanto en la televisión pública polaca como en la radio nacional de Polonia. El Consejo de Europa<sup>2</sup>, de una parte, y el Parla-

<sup>1</sup> Ley de 30 de diciembre de 2015, por la que se modifica la Ley de Radiodifusión, publicada en el Boletín Oficial de Polonia el 7 de enero de 2016, punto 25.

<sup>2</sup> «Pido al presidente de la República de Polonia que no firme la ley sobre la gobernanza de los medios de servicio público y que defienda la independencia de la televisión y la radio de servicio público de Polonia. La ley coloca a los medios de servicio público bajo control directo del gobierno al otorgar a este último los poderes para nombrar y destituir a los miembros de las juntas de supervisión y administración de la televisión y la radio de servicio público. Estos arreglos contradicen las normas del Consejo de Europa que requieren, en particular, que los medios de servicio público permanezcan independientes de la interferencia política o económica. Atravesada por el Parlamento la semana pasada, la ley tampoco se ha beneficiado del debate público que se requiere en una sociedad democrática al considerar cambios tan

mento Europeo, de otra, se mostrarían contrarios a dichas reformas (Parlamento Europeo, 2016), como también se opusieron a las reformas de las leyes de la función pública de 30 de diciembre de 2015<sup>3</sup>, la modificación de la Ley de la Policía de 15 de enero de 2016<sup>4</sup> y la Ley del Ministerio Fiscal de 28 de enero de 2016<sup>5</sup>.

Se ponía de manifiesto que «no puede haber una verdadera protección de los derechos humanos sin mecanismos que garanticen el Estado de derecho, en particular la defensa de los controles y equilibrios entre los poderes de los diferentes Estados»<sup>6</sup>. Estas posiciones serían muy criticadas desde el propio Gobierno polaco en un informe posterior<sup>7</sup>. Además, Polonia aprovecharía ese tiempo para reelaborar una respuesta que desmontase y justificase frente a la Comisión las dudas que le habían planteado.

La primera Recomendación sobre el Estado de Derecho en Polonia (UE) 2016/1374, de 27 de julio de 2016, y el Dictamen de la Comisión de Venecia de 14 de octubre de 2016<sup>8</sup> constituyeron una síntesis de las recomendaciones formuladas por la Comisión Europea al Estado polaco sobre las cuestiones que más le han preocupado como institución guardiana de los tratados.

En esencia, se confirma no solo la recapitulación de todo el proceso de lo que ha supuesto el debilitamiento del Estado de derecho, producido desde noviembre de 2015 y ejecutado de una manera deliberada desde el comienzo de la legislatura en Polonia, sino que también reafirma la disposición de la Comisión de abandonar la vía de las conversaciones diplomáticas a través de cartas al Ejecutivo y optar por un nuevo mensaje cualitativamente distinto.

---

importantes en el campo de la libertad de los medios de comunicación». Declaración del comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, Nils Muižnieks. Se puede consultar en <<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/call-on-polish-president-not-to-sign-new-media-law>>. (05/01/2017)

<sup>3</sup> Ley de 30 de diciembre de 2015, por la que se modifica la Ley de la Función Pública y otras leyes, publicada en el Boletín Oficial de Polonia el 8 de enero de 2016, punto 34

<sup>4</sup> Ley de 15 de enero de 2016, por la que se modifica la Ley de la Policía y otras leyes, publicada en el Boletín Oficial de Polonia el 4 de febrero de 2016, punto 147.

<sup>5</sup> Ley de 28 de enero de 2016 del Ministerio Fiscal, publicada en el Boletín Oficial de Polonia el 15 de febrero de 2016, punto 177; Ley de 28 de enero de 2016 –Reglamentos de ejecución de la Ley– del Ministerio Fiscal, publicada en el Boletín Oficial de Polonia el 15 de febrero de 2016, punto 178.

<sup>6</sup> [Declaraciones del comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa](https://www.coe.int). Recuperado de <<https://www.coe.int>>.

<sup>7</sup> [The response of the government of the republic of Poland to the report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following the visit to Poland from 9 to 12 February 2016](https://rm.coe.int). Recuperado de <<https://rm.coe.int>>.

<sup>8</sup> Pologne avis sur la Loi Relative au Tribunal Constitutionnel, Adopté par la Commission de Venise à sa 108e session plénière (Venise, 14-15 octobre 2016). Dictamen n.º 860/2016, CDL-AD(2016)026).



Adicionalmente, se invitaba tanto al Ejecutivo como al Legislativo a proceder de acuerdo con las sentencias emanadas del Tribunal Constitucional en cualquiera de las reformas de la Ley del Tribunal Constitucional que quisieran aprobar, de la misma manera que era necesario prestar atención a las recomendaciones formuladas por la Comisión de Venecia (Consejo de Europa, 2016a).

El plazo concedido en la recomendación de la Comisión Europea fue estimado en tres meses, solicitándose a las autoridades de Polonia que en ese tiempo se realizase un informe de las soluciones aportadas, insertadas plenamente en un diálogo constructivo y con el propósito de restablecer la normalidad institucional y constitucional.

En efecto, el Tribunal Constitucional de Polonia, a principios de agosto de 2016, tuvo oportunidad de hacer una valoración sobre la ley de 22 de julio de 2016 que reformaba la Ley del Tribunal Constitucional<sup>9</sup>, posicionándose muy crítico con algunas de las disposiciones de la propia ley, sobre la que manifestaría una postura similar a la ofrecida por la Comisión Europea y la Comisión de Venecia respecto a ciertos artículos que declaró inconstitucionales (Consejo de Europa, 2016b).

En ese contexto, el Parlamento Europeo aprobaría el 14 de septiembre de 2016 una resolución sobre los últimos acontecimientos en Polonia y su incidencia sobre los derechos fundamentales establecidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>10</sup>, muy crítica con el gobierno y las decisiones que había adoptado, contrarias a las recomendaciones comunitarias o internacionales postuladas por la Comisión de Venecia en informes previos.

Así se llegaría al dictamen hecho público por la Comisión de Venecia el 14 de octubre de 2016, un mes después de la resolución del Parlamento Europeo, en el que se efectuaba una valoración respecto a la ley de 22 de julio de 2016 del Tribunal Constitucional, que ya había sido publicada en el Boletín Oficial de Polonia. Dentro de lo que cabría esperar, la valoración no fue excesivamente negativa, pero sí incidió en que todavía existía una posibilidad de transformar aquellos aspectos que podían afectar al normal funcionamiento de un Estado de derecho saludable.

Existían aspectos positivos que comparaban con la ley modificativa del Tribunal Constitucional de 22 de diciembre de 2015, pero se asumía abiertamente que la reforma de julio

<sup>9</sup> K 39/16 - Ley sobre el Tribunal Constitucional: debate sobre el fallo y la justificación en <<http://nieznik-nelo.pl/OK2/trybunal/k-3916-ustawa-o-trybunale-konstytucyjnym-omowienie-wyroku-i-uzasadnienia/index.html>>. La sentencia puede ser consultada en <[http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/K\\_39\\_16.pdf](http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/K_39_16.pdf)>.

<sup>10</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre los últimos acontecimientos en Polonia y su incidencia sobre los derechos fundamentales establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 14 de septiembre. 2016/2774 (RSP).

de 2016 lo que efectuaba era un retroceso en el Estado de derecho de Polonia, puesto que obstaculizaba y retrasaba el trabajo del Tribunal Constitucional.

Uno de los aspectos más destacados por la Comisión de Venecia era la prerrogativa que concedía la nueva ley al presidente de la República, que podía nombrar al candidato al puesto de presidente del tribunal, propuesto por el poder legislativo, pero que generaba una situación anómala, porque podría suceder que el nombramiento tuviera como principal protagonista a una figura que no contase con el apoyo de los jueces.

Independientemente de las quejas que el Gobierno polaco señaló, lo cierto es que las advertencias no solo provinieron de organizaciones internacionales europeas. También desde el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>11</sup> se manifestó el 31 de octubre de 2016 la evidente preocupación que las nuevas leyes podrían tener en el funcionamiento del Estado de derecho<sup>12</sup>.

El proceso de reflexión también comprometía a la sociedad internacional, a la que, junto al Estado polaco, se sumó el Tribunal Constitucional dictando una nueva sentencia el 7 de noviembre de 2016<sup>13</sup>, pronunciándose sobre algunas de las disposiciones de la Ley de 22 de julio de 2016 que reformaba el Tribunal Constitucional, y en concreto las que concernían a la elección del presidente y del vicepresidente.

Por su parte, las Naciones Unidas volvían a insistir a Polonia en que su deber como Estado democrático y de derecho era admitir las recomendaciones formuladas por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que en su fiscalización sobre la situación existente en el seno del país les formulaba una serie de propuestas que resultaba muy aconsejable tener en cuenta, sobre todo las concernientes a la independencia del poder judicial. El relator especial de las Naciones Unidas, Diego García-Sayán, ya había anunciado que visitaría el país el 18 de octubre de 2017<sup>14</sup> a la hora de plantear sus observaciones preliminares respecto a los dos proyectos que suscribirían el poder ejecutivo

<sup>11</sup> El Comité de Derechos Humanos es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por sus Estados partes. Más información en la web <<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrc/>>.

<sup>12</sup> El Comité de Derechos Humanos examinó el séptimo informe periódico de Polonia (CCPR/C/POL/7) en sus sesiones 3.306.<sup>a</sup> y 3.308.<sup>a</sup>, celebradas los días 17 y 18 de octubre de 2016 (CCPR/C/SR.3306 y 3308). En su 3.329.<sup>a</sup> sesión, celebrada el 31 de octubre de 2016, aprobó las [observaciones finales](#) que figuran en el informe que puede consultarse en español en <<http://docstore.ohchr.org>>. Más información en <<https://www.ohchr.org/SP/Countries/ENACARegion/Pages/PLIndex.aspx>>.

<sup>13</sup> Sentencia disponible en [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2016 r. K 44/16](#). Recuperado de <<https://www.rpo.gov.pl>>.

<sup>14</sup> [Presentación de Diego García-Sayán Relator sobre la Independencia de Jueces y Abogados. 73 sesión de la Asamblea General. III Comité, Item 73\(b\). 18 de octubre de 2017](#). Recuperado de <<https://papersmart.unmeetings.org>>.

y el legislativo para reformar la Ley del Tribunal Supremo y del Consejo Nacional del Poder Judicial, sendos textos jurídicos con grandes lagunas en el cumplimiento de los requisitos de un Estado de derecho armonioso y equilibrado.

El Consejo de Europa tampoco se detuvo, puesto que la Comisión de Venecia, actuando por petición de la Asamblea Parlamentaria, adoptó un informe, cuyo dictamen abordaría, entre otros, la polémica suscitada en torno al anteproyecto de la ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, la ley del Tribunal Supremo o la Ley de organización de los tribunales ordinarios. Todos ellos hechos públicos en la web y accesibles para los investigadores<sup>15</sup>.

### 3. El procedimiento de infracción contra Polonia

El primer procedimiento de infracción de la Comisión Europea contra Polonia se produjo el 29 de julio de 2017, precisamente motivado por los cambios jurídicos realizados por el poder legislativo y el poder ejecutivo en lo que respecta a la edad de jubilación en los tribunales ordinarios. La primera carta de emplazamiento no tuvo una respuesta favorable por parte del Gobierno polaco, y la Comisión Europea, en septiembre de 2017, optaría por remitir un dictamen motivado incidiendo en la inseguridad jurídica que causaba la Ley sobre la organización de los tribunales ordinarios de Polonia, que además impedía el correcto funcionamiento del Estado de derecho en el país.

El 20 de diciembre de 2017 la Comisión Europea pondría en manos del Tribunal de Justicia el conocimiento de todo el proceso que había ejecutado con el Estado polaco. Una vez observada la parálisis que producía el diálogo entre la Comisión Europea y Polonia, con arreglo a las indicaciones establecidas en el marco del Estado de derecho, no hubo otra posibilidad salvo la de activar el mecanismo establecido por el artículo 7 del Tratado de la Unión para intentar detener a Polonia (Szczerbiak, 2018), hecho que tuvo lugar el mismo día que el Tribunal de Justicia tuvo constancia del procedimiento de infracción, esto es, el 20 de diciembre de 2017.

Por lo tanto, se avanzaba en dos procedimientos simultáneamente. Por un lado, nos encontramos el procedimiento de infracción elevado por la Comisión y sobre el cual el Tribunal de Justicia de la Unión Europea debía pronunciarse, por lo menos respecto a los primeros cambios normativos que había ejecutado el poder legislativo polaco; mientras que por otro lado progresaban los trámites del procedimiento descrito en el artículo 7 del TUE

<sup>15</sup> Dictamen 904/2017 CDL(2017)035 de la Comisión de Venecia sobre el proyecto de ley por la que se modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, sobre el proyecto de ley que modifica la Ley del Tribunal Supremo, propuestos por el Presidente de Polonia, y sobre la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, y Dictamen 892/2017 CDL(2017)037 de la Comisión de Venecia sobre la Ley del Ministerio Fiscal, en su versión modificada.

y que puede llegar, en su vertiente más extrema, a rescindir, durante un periodo concreto, el derecho de voto del Estado polaco en el seno del Consejo.

La Comisión Europea, tanto en la primera como en la segunda vía, venía manifestando reservas jurídicas respecto a las reformas legislativas que el Gobierno polaco ha venido ejecutando, sobre todo tras constatar que sus distintas comunicaciones con las autoridades gubernamentales polacas han resultado plenamente insatisfactorias (Vida, 2018). Las cartas de emplazamiento no han tenido, como cabría esperarse, la adopción de un nuevo enfoque por parte del gobierno de Polonia, sino todo lo contrario, han permanecido enroscados y obstinados tanto el Ejecutivo como el Legislativo polacos en mantener la reforma jurídica en vigor.

Con la entrada en vigor de la ley que reformaba el Tribunal Supremo, el 3 de abril de 2018, se desataba la tormenta perfecta sobre la Unión. En virtud de dicha reforma legal, la jubilación de los miembros que componían el Tribunal Supremo se reducía a los 65 años y por lo tanto impedía seguir ejerciendo con normalidad a una gran parte de sus miembros, mientras que a las mujeres se les reducía más si cabe la edad máxima de jubilación. Con la nueva ley, no solo se rescindía la capacidad del máximo órgano supremo de Polonia, sino que obligaba a cesar en sus funciones inclusive a su presidenta.

Esta deliberada actuación del Gobierno de Polonia condujo a la Comisión Europea a realizar un escrutinio mayor de la actividad del Gobierno (Closa, 2018) e iniciar un procedimiento de infracción contra el Estado, que se tradujo en el envío de cartas de emplazamiento, emisión de dictámenes motivados en agosto de 2018 y, por último, solicitud al Tribunal de Justicia de adopción de medidas cautelares, ya que Polonia, con la aplicación de la Ley de Reforma del Tribunal Supremo, estaba poniendo en peligro el Estado de derecho (Jaskulski, 2016).

El Gobierno polaco asumiría en ese momento crítico la necesaria labor de llevar a cabo las reformas pertinentes en el sistema judicial, en un momento vital para el Estado de derecho en Europa (Von Bogdandy, 2018), tras el auto adoptado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el pasado mes de octubre de 2018<sup>16</sup>. El proceso de reformas en el Estado polaco en ese momento se vio interrumpido. El horizonte de actuaciones y cambios articulados por el poder ejecutivo y el poder legislativo sufriría una trascendental modificación a raíz del auto dictando medidas cautelares por el propio Tribunal de Justicia, que serían reforzadas por una muy crítica sentencia.

Tras la incorporación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a la valoración de la reforma legislativa emprendida por Polonia, los jueces del tribunal no tuvieron la menor dejación de sus funciones y su respuesta fue contundente y eficaz, demostrando una vez

---

<sup>16</sup> Auto de la vicepresidenta del Tribunal de Justicia en el asunto C-619/18 R.

más que la construcción e integración de la Unión Europea pende de la capacidad que el Tribunal de Justicia tiene para juzgar el incumplimiento del derecho comunitario y obligar a los Estados a adecuar su comportamiento al respeto del derecho.

El tribunal tuvo que apreciar si la República de Polonia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 19 del TUE, apartado 1, párrafo segundo, y en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea al reducir la edad de jubilación de los jueces del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia).

El propio tribunal era concedor de la trascendencia del fallo, porque aunque se le estaba consultando sobre la tutela judicial efectiva, en realidad el proceso demostraba ser una lucha entre los Estados miembros dispuestos a celebrar reformas legislativas que alteraran el equilibrio de poderes frente a las instituciones de la Comunidad, que velaban por el cumplimiento de los principios del Estado de derecho y de los derechos fundamentales (Díaz Crego, 2018), recogidos en el artículo 2 del TUE.

De hecho, así lo confirmaron los jueces en la sentencia, al destacar que:

El artículo 19 TUE, que se refiere con mayor concreción al valor del Estado de derecho proclamado en el artículo 2 TUE, confía a los órganos jurisdiccionales nacionales y al Tribunal de Justicia la tarea de garantizar la plena aplicación del Derecho de la Unión en el conjunto de los Estados miembros y la tutela judicial que ese ordenamiento jurídico confiere a los justiciables<sup>17</sup>.

Esta sentencia histórica no solo viene a garantizar la concreta precisión de lo que entendemos por tutela judicial efectiva, sino, sobre todo, los límites a la actuación de los Estados en la alteración de los equilibrios institucionales que erosionen el Estado de derecho. El dictamen ha sido conciso:

La medida de reducción de la edad de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo a los jueces de ese Tribunal en ejercicio no está justificada por un objetivo legítimo. Por lo tanto, dicha aplicación viola el principio de inamovilidad del juez, inherente a su independencia.

El Tribunal de Justicia pone en cuarentena la capacidad que le concede la ley polaca al presidente para extender el mandato judicial de los magistrados del Supremo que excedan la edad de jubilación y que quieran proseguir en el desarrollo de sus funciones más allá de dicha edad, de hecho, dicha facultad discrecional reconoce que:

---

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 24 de junio de 2019. «Incumplimiento de Estado de Derecho» en el asunto C-619/18, Comisión contra Polonia.

Puede suscitar dudas legítimas, en particular en el ánimo de los justiciables, en lo que respecta a la impermeabilidad de los jueces afectados frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses contrapuestos en los litigios de que puedan conocer.

En ese sentido, se condena en costas a la República de Polonia por haber

incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, al prever, por un lado, la aplicación de la medida de reducción de la edad de jubilación de los jueces del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo) a los jueces de ese Tribunal en ejercicio nombrados con anterioridad al 3 de abril de 2018 y al atribuir, por otro lado, al presidente de la República la facultad discrecional para prorrogar la función jurisdiccional en activo de los jueces de dicho Tribunal una vez alcanzada la nueva edad de jubilación.

## 4. Conclusiones

Como resultado de la sentencia judicial el poder legislativo de Polonia quedó obligado a modificar su reformada Ley del Tribunal Supremo y así lo hizo en un primer momento el 21 de noviembre de 2018, siguiendo las líneas estipuladas en las medidas cautelares del primer auto dictado por el tribunal. El nuevo cambio incorpora matices que más tarde se reflejaron en la sentencia del Tribunal de Justicia.

El poder ejecutivo de Polonia y el Parlamento de Polonia han reconocido la autoridad del tribunal, frente a las tensiones que mantenían con la Comisión Europea, cuyo diálogo político no obtuvo resultados concretos. El Tribunal de Justicia ha sido la institución europea que genuinamente marcó el viraje decisivo de los poderes del Estado en Polonia, así lo confirma la exposición de motivos de la nueva ley<sup>18</sup>.

Su renovada redacción no solo obedece al cumplimiento con la normativa comunitaria, sino que al mismo tiempo se adapta a un ordenamiento jurídico común con otros Estados miembros. El legislador interno debe aprender de esta ocasión que su actividad debe incluirse en un campo más amplio de actuación del derecho, insertado en el sistema de la Unión Europea, de la misma manera que se debe atender a los postulados internacionales, peticiones que son formuladas desde organizaciones como el Consejo de Europa o la propia ONU.

<sup>18</sup> Basado en el art. 118 párr. 1 de la Constitución de la República de Polonia de fecha 2 de abril de 1997 y en virtud del art. 32 párr. 2 de los Reglamentos del Sejm, los firmantes. Aportan el siguiente proyecto de reforma normativa: [Sobre la modificación de la Ley de la Corte Suprema](#) (Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy: - o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym). Recuperado de <<http://orka.sejm.gov.pl>>.

En conclusión: las enmiendas introducidas, tan pronto como la Justicia europea dictaminó que se estaba violando el Estado de derecho, han evitado cualquier nueva confrontación respecto a su encaje constitucional que ya había planteado el Tribunal Constitucional (Szkłarski, 2018). Son concedores de que se adecuarán al mandato de la norma suprema y por lo tanto eliminan cualquier tipo de incertidumbre respecto al momento de jubilación, en el que los jueces del Tribunal Supremo pueden retirarse de sus funciones sin una decisión arbitraria por parte del poder ejecutivo y legislativo.

## Referencias bibliográficas

- Calonge Velázquez, A. (2018). Europa. La última oportunidad: dos visiones sobre el futuro de la Unión Europea. Una reseña a propósito de los libros de Martin Schulz, «Europa: La última oportunidad» y de Giscard d'Estaing, «Europa. La última oportunidad». *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 32, 37-50.
- Closa, C. (2018). The politics of guarding the Treaties: Commission scrutiny of rule of law compliance. *Journal of European Public Policy*, 1-21.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho COM(2014) 158 final. (2014). Recuperado de <<https://eur-lex.europa.eu>>.
- Consejo de Europa (2016a). [Poland - Opinion on the Act of 15 January 2016 amending the Police Act and certain other Acts, adopted by the Venice Commission at its 107th Plenary Session \(Venice, 10-11 June 2016\) CDL-AD\(2016\)012](#). Recuperado de <<http://www.venice.coe.int>>.
- Consejo de Europa (2016b). [Poland - Draft Act on the Constitutional Tribunal of Poland, adopted by the Sejm in second reading on 7 July 2016. CDL-REF\(2016\)048](#). Recuperado de <<http://www.venice.coe.int>>.
- Díaz Crego, M. (2018). *Protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea y en los Estados miembros*. Editorial Reus.
- Díez-Picazo, L. M. (2013). *Sistema de derechos fundamentales*. Civitas.
- Jaskulski, A. (2016). *Procedury kontroli przestrzegania praworządności i zasad demokracji przez Unię Europejską na przykładzie Węgier i Polski* (Procedimientos para vigilar el cumplimiento del Estado de derecho y los principios democráticos por parte de la Unión Europea en el ejemplo de Hungría y Polonia).
- Krzywoń, A. (2018). La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): como cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años. *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 359-379.
- Mellado Prado, P. (2018). La integración europea: historia de una policrisis. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 32, 19-35.
- Mik, C. (2018). Ocena uzasadnionego wniosku, zgodnie z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, dotyczącego praworządności w Polsce, wraz z projektem decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (La evaluación de

la solicitud justificada, de conformidad con el art. 7 del Tratado de la Unión Europea, sobre el estado de derecho en Polonia, junto con el proyecto de decisión del Consejo sobre la declaración del riesgo evidente de una grave violación del estado de derecho por parte de la República de Polonia). *Zeszyty Prawnicze BAS (Cuadernos legales BAS)*, 1(57).

Parlamento Europeo (2016). [Propuesta de Resolución tras las declaraciones del Consejo y de la Comisión presentada de conformidad con el artículo 123, apartado 2, del Reglamento sobre los últimos acontecimientos en Polonia y su incidencia sobre los derechos fundamentales establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea \(2016/2774\(RSP\)\)](#). Recuperado de <<http://www.europarl.europa.eu>>.

Szczerbiak, A. (2018). How will the European Commission triggering Article 7 affect Polish politics? [blog]. *London School of*

*Economics European Politics and Policy (EUROPP)*.

Szklarski, T. W. (2018). Sprawozdanie z debaty «prawo (rządność) i polityka. spór rządu Rzeczypospolitej Polskiej z komisją europejską», Warszawa, 7 Września 2017 R. (Informe del debate «derecho [gobierno] y política. Tribunal de Gobierno de la República de Polonia con la Comisión Europea», Varsovia, 7 de septiembre de 2017). *Przegląd Sejmowy*, 1.

Toro Muñoz, F. M. de. (2003). La extrema derecha parlamentaria en Austria y Alemania. *Historia Social*, 46, 75-94.

Vida, I-C. (2018). Politics and Constitutionality: The Case of Poland. *Fiat Iustitia*, 1, 314-322.

Von Bogdandy, A. *et al.* (2018). Guest Editorial: A potential constitutional moment for the European rule of law – The importance of red lines. *Common Market Law Review*, 55(4), 983-995.