

Grado en Derecho  
Facultad de Derecho  
Universidad de La Laguna  
Curso 2018/2019  
Convocatoria: Junio

**LAS VIOLACIONES DEL ARTÍCULO 2 DEL  
TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS  
DIFICULTADES DE APLICACIÓN DEL  
ARTÍCULO 7 DEL TRATADO DE LA UNIÓN  
EUROPEA**

The violations of Article 2 of the Treaty on European  
Union and the difficulties in implementing Article 7 of the  
Treaty on European Union

Realizado por el alumno D. Javier Prada Mariño

Tutorizado por la Profesora Dra. D.<sup>a</sup> Ruth Martín Quintero

Departamento: Derecho Público y Privado Especial y Derecho de la Empresa

Área de conocimiento: Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

## ABSTRACT

In the European Union, as in any of its Member States, there are a number of fundamental values whose fulfilment is indispensable. In this regard, such international organisation provides for the procedure under Article 7 of the Treaty on European Union, which comprises two mechanisms: a preventive measure, which is triggered by a clear risk of serious infringement by a Member State of the values referred to in Article 2 of the Treaty on European Union; and a sanctioning measure, for the occurrence of a serious and persistent violation, which may result in the suspension of the right to vote in the Council of the European Union.

Although the origin of their conflicts with the European Union dates back some years, the passivity of Poland and Hungary in obeying the mandates from Europe have reopened the debate on the application of the mentioned precept. Thus, at the end of 2017, due to the crisis of the rule of law in Poland, the European Commission decided to initiate this procedure for the first time in Community history.

More recently, in September 2018, the European Parliament adopted a resolution urging the Council of the European Union to use this tool with Hungary for its violations of the rule of law.

However, only a minimal part of the provisions of Article 7 of the Treaty on European Union has been applied.

## RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

En la Unión Europea, al igual que en cualquiera de sus Estados miembros, existen una serie de valores fundamentales cuyo cumplimiento resulta indispensable. En este sentido, dicha organización internacional prevé el procedimiento del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, que comprende dos mecanismos: uno preventivo, que se activa ante un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea; y otro de carácter sancionador, para cuando se constate la existencia de una violación grave y persistente de los mismos, que puede derivar en la suspensión del derecho de voto en el Consejo de la Unión Europea.

Aunque el origen de sus conflictos con la Unión Europea se remonta a algunos años atrás, la pasividad de Polonia y Hungría en la obediencia de los mandatos procedentes de Europa ha vuelto a abrir el debate sobre la aplicación del citado precepto. Tal es así que, a finales de 2017, debido a la crisis del Estado de Derecho en Polonia, la Comisión Europea decide iniciar este procedimiento por primera vez en la historia comunitaria.

Más recientemente, en septiembre de 2018, el Parlamento Europeo aprueba una resolución en la que insta al Consejo de la Unión Europea a recurrir a esta herramienta con Hungría por sus violaciones al Estado de Derecho.

Pese a todo, sólo se ha aplicado una mínima parte de lo establecido en el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea.

# ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS.....</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>2. MARCO TEÓRICO JURÍDICO.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1. ARTÍCULO 2 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1.1. LOS VALORES FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>8</b>
<b>2.1.2. EL CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO Y SU APLICACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>8</b>
<b>2.2. ARTÍCULO 7 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2.1. EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 7 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2.2. MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA REFORZAR EL ESTADO DE DERECHO .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2.3. SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (GRAN SALA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA), DE 25 DE JULIO DE 2018: ASUNTO C-216/18 PPU .....</b>	<b>20</b>
<b>3. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 7 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA .....</b>	<b>24</b>
<b>3.1. POLONIA.....</b>	<b>25</b>
<b>3.1.1. ORÍGENES DEL CONFLICTO CON LA UNIÓN EUROPEA POR LA REFORMA DEL PODER JUDICIAL .....</b>	<b>25</b>
<b>3.1.2. REFORMA JUDICIAL DE JULIO DE 2017: PRIMER PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN.....</b>	<b>30</b>

3.1.3.	CRISIS ACTUAL DEL ESTADO DE DERECHO: ACTIVACIÓN DEL ARTÍCULO 7 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA Y SEGUNDO Y TERCER PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN.....	33
3.2.	HUNGRÍA .....	36
3.2.1.	ORÍGENES DEL CONFLICTO CON LA UNIÓN EUROPEA POR LA POLÍTICA MIGRATORIA: PRIMER PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN.....	37
3.2.2.	NOVEDADES LEGISLATIVAS EN MATERIA MIGRATORIA EN LOS AÑOS 2016-2017 .....	42
3.2.3.	CRISIS ACTUAL DEL ESTADO DE DERECHO: SEGUNDO PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN Y ACTIVACIÓN DEL ARTÍCULO 7 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA...	45
4.	CONCLUSIONES.....	49
	BIBLIOGRAFÍA.....	50
	ANEXO DE LEGISLACIÓN.....	56
	ANEXO DE JURISPRUDENCIA .....	60

## ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CEDH	Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PiS	<i>Prawo i Sprawiedliwość</i> (partido político de Polonia)
PO	<i>Platforma Obywatelska</i> (partido político de Polonia)
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
WJP	<i>World Justice Project</i>

## 1. INTRODUCCIÓN

El objeto de estudio del presente Trabajo de Fin de Grado (TFG) consiste en el análisis del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea<sup>1</sup> (TUE) y sus implicaciones sobre los Estados miembros de la Unión Europea (UE), en particular los casos de Polonia y Hungría, que han visto cómo las reformas legislativas de los últimos años les han llevado a una situación de crisis del Estado de Derecho.

El art. 7 TUE está inescindiblemente ligado al art. 2 TUE, donde se recogen los valores en que se fundamenta la Unión, y su misión no sólo es la de prevenir posibles ataques hacia ellos, sino también imponer sanciones en el supuesto de que se constate la existencia de una violación grave y persistente de los mismos.

En las próximas líneas, intentaré abordar de una manera resumida la evolución del art. 7 TUE a través de las sucesivas reformas introducidas por los Tratados de Ámsterdam<sup>2</sup>, Niza<sup>3</sup> y Lisboa<sup>4</sup>, hasta llegar a su configuración actual, así como los diversos acontecimientos que han originado su activación.

Para lograr una mayor aproximación a la realidad legislativa de Polonia y Hungría, me he apoyado en los dictámenes emitidos por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (más conocida como Comisión de Venecia), que es un órgano consultivo del Consejo de Europa sobre cuestiones constitucionales.

Asimismo, cabe mencionar que la situación en que se encuentran estos dos Estados miembros es consecuencia de múltiples factores que, en aras de profundizar sobre algunos de ellos, no han podido ser abarcados en su totalidad.

Por este motivo, resulta necesario aclarar que, en el caso de Polonia, he puesto el foco sobre la reforma judicial de julio de 2017, por la que se introducen cambios en la composición del Tribunal Supremo (TS) de Polonia.

A su vez, aunque la crisis del Estado de Derecho que vive Hungría comprende una ingente cantidad de elementos, centraré mi exposición en su política migratoria.

Por último, me gustaría precisar que el orden al que se hace referencia en cuanto a los procedimientos de infracción iniciados contra estos Estados no tiene carácter oficial, pues responde a una cronología que atiende a la importancia que estima el autor para contextualizar la puesta en marcha del art. 7 TUE.

---

<sup>1</sup> Firmado en Maastricht (Países Bajos) el 7 de febrero de 1992.

<sup>2</sup> Firmado en Ámsterdam (Países Bajos) el 2 de octubre de 1997.

<sup>3</sup> Firmado en Niza (Francia) el 26 de febrero de 2001.

<sup>4</sup> Firmado en Lisboa (Portugal) el 13 de diciembre de 2007.

## 2. MARCO TEÓRICO JURÍDICO

Para garantizar el cumplimiento de los valores contemplados en el art. 2 TUE existen dos artículos que están interrelacionados: el art. 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>5</sup> (TFUE) y el art. 7 TUE.

El art. 258 TFUE dispone:

*Si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones.*

*Si el Estado de que se trate no se atuviera a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.*

El art. 258 TFUE regula, en definitiva, las distintas fases del procedimiento<sup>6</sup> de infracción que puede iniciar la Comisión Europea para perseguir a los Estados miembros que eludan sus obligaciones con el Derecho de la Unión.

Esta vía del art. 258 TFUE es la antesala del art. 7 TUE, dado que, ante la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores fundamentales de la UE, la Comisión puede abrir un diálogo con éste para reconducir la situación y restablecer los valores que se han quebrantado.

Así, el art. 7 TUE se convierte en una última instancia a la que recurrir cuando el Estado miembro infractor no aporta las soluciones requeridas por la Comisión.

### 2.1. ARTÍCULO 2 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

El art. 2 TUE dispone:

*La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de*

---

<sup>5</sup> Firmado en Roma (Italia) el 25 de marzo de 1957.

<sup>6</sup> Para más información, véase la nota informativa MEMO/12/12. Recuperado de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-12\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-12_es.htm)

*los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.*

### **2.1.1. LOS VALORES FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA**

Entre los valores fundamentales de la UE enumerados en el art. 2 TUE, se encuentran la democracia y el Estado de Derecho, los cuales tienen una doble dimensión. Cada uno de ellos es un valor fundamental por sí mismo y funcionan como un instrumento para la consecución de los otros valores fundamentales. En particular, el Estado de Derecho es de especial importancia porque se percibe como la condición básica para garantizar la democracia y los derechos humanos.<sup>7</sup>

A su vez, la afirmación del art. 2 TUE de que los valores son comunes a los Estados miembros convierte a la UE en una comunidad no sólo de Derecho, sino también de valores. La UE parte de la premisa de que cada Estado miembro comparte con todos los demás, y reconoce que estos comparten con él, una serie de valores comunes, lo que supone y justifica “la existencia de una confianza mutua entre los Estados miembros en el reconocimiento de esos valores y, por lo tanto, en el respeto del Derecho de la Unión que los aplica”<sup>8,9</sup>

### **2.1.2. EL CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO Y SU APLICACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA**

---

<sup>7</sup> WILMS, G. (2017). Basic Issues Concerning the Protection of the Fundamental Values in the European Union. In *Protecting fundamental values in the European Union through the rule of law: articles 2 and 7 TEU from a legal, historical and comparative angle*, page 4. Florence, Italy: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

<sup>8</sup> Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia (Pleno), de 18 de diciembre de 2014, párrafo 168, ECLI:EU:C:2014:2454.

<sup>9</sup> KLAMERT, M. & KOCHENOV, D. (2019). Common Provisions. In KELLERBAUER, M., KLAMERT, M. & TOMKIN, J. (Ed.), *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, page 26. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.



El Estado de Derecho es un valor fundamental de la UE (art. 2 TUE) y un criterio para la adhesión de nuevos Estados miembros<sup>10</sup>, por el que se exige la garantía de la independencia de su poder judicial y la calidad de su legislación. Sin embargo, los instrumentos desarrollados para controlar el respeto por este valor en los Estados miembros de la UE no siempre parecen reflejarlo con claridad.<sup>11</sup>

En una célebre sentencia, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>12</sup> se refirió a la que entonces era la Comunidad Económica Europea<sup>13</sup> como una “Comunidad basada en el Estado de Derecho”<sup>14</sup>. Esta primera referencia judicial estuvo seguida de múltiples menciones al Estado de Derecho en los tratados constitutivos de la UE. Al inicio, fueron en gran parte simbólicas, ya que la mayoría de Estados miembros de la UE simplemente decidieron confirmar “su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho”<sup>15</sup>. No obstante, las enmiendas posteriores a los tratados reforzaron su importancia constitucional.<sup>16</sup>

El 3 de agosto de 2004, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas<sup>17</sup> (ONU), Kofi Annan, emite un informe en el que delimita el concepto de Estado de Derecho de la siguiente forma: «El concepto de “Estado de derecho” [...] se refiere a un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de

---

<sup>10</sup> Véanse los criterios de Copenhague, establecidos entre los días 21 y 22 de junio de 1993 con motivo del Consejo Europeo celebrado en Copenhague (Dinamarca).

<sup>11</sup> MAK, E. & TAEKEMA, S. (2016). The European Union’s Rule of Law Agenda: Identifying Its Core and Contextualizing Its Application. In *Hague Journal on the Rule of Law*, Volume 8, Issue 1, page 26. Rotterdam, The Netherlands: Springer.

<sup>12</sup> A partir del Tratado de Lisboa toma el nombre de Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

<sup>13</sup> El Tratado de Maastricht sustituye el término “Comunidad Económica Europea” por “Comunidad Europea” y el Tratado de Lisboa reemplaza esta última denominación por “Unión Europea”.

<sup>14</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, de 23 de abril de 1986, asunto “*Les Verts*” c. *Parlamento Europeo* (nº 294/83), ECLI:EU:C:1986:166, párrafo 23.

<sup>15</sup> Véase el preámbulo del TUE.

<sup>16</sup> PECH, L. (2011). The enshrinement of the rule of law in the EU Treaties. In *Rule of law as a guiding principle of the European Union’s external action*, page 9. The Hague, The Netherlands: Centre for the Law of EU External Relations.

<sup>17</sup> Se trata de una organización internacional que tiene por objeto mantener la paz y la seguridad, proteger los derechos humanos, distribuir ayuda humanitaria, promover el desarrollo sostenible y defender el Derecho Internacional. Recuperado de: <https://www.un.org/es/sections/what-we-do/>

poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal»<sup>18</sup>.

En paralelo, la organización *World Justice Project* (WJP), que trabaja para promover el Estado de Derecho en todo el mundo, define el Estado de Derecho como un sistema duradero de leyes, instituciones y compromisos comunitarios que cumple cuatro principios universales:<sup>19</sup>

1. Rendición de cuentas: el Gobierno y los particulares son responsables ante la ley.
2. Leyes justas: las leyes son claras, públicas y estables; se aplican de manera uniforme; y protegen los derechos fundamentales, incluida la seguridad de las personas, así como los contratos, la propiedad y los derechos humanos.
3. Gobiernos abiertos: los procesos mediante los cuales se promulgan, administran y aplican las leyes son accesibles, justos y eficientes.
4. Mecanismos accesibles e imparciales para la resolución de controversias: la justicia se imparte por representantes competentes, éticos, independientes y neutrales que son accesibles, tienen recursos adecuados y representan a las comunidades a las que sirven.

Para Nie<sup>20</sup>, el concepto de Estado de Derecho debe contener varias dimensiones. La dimensión formal e institucional del Estado de Derecho se refiere a las normas jurídicas, los procesos jurídicos y las instituciones jurídicas, la cual puede garantizar la aproximación o el logro de los valores sustantivos del Estado de Derecho. La segunda dimensión es el aspecto sustantivo del Estado de Derecho, que persigue los propósitos y valores subyacentes al Estado de Derecho formal. Su objetivo es limitar el ejercicio arbitrario del poder público y salvaguardar las libertades humanas. La última dimensión es la cultural. En gran medida, la cultura determina el “momento”, “lugar” o “grado” del funcionamiento del Estado de Derecho.

---

<sup>18</sup> Informe del Secretario General de la ONU, de 3 de agosto de 2004, sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616), párrafo 6.

<sup>19</sup> Recuperado de: <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>

<sup>20</sup> NIE, J. & LIDA, K. (2006). *Doctrine of Good Governance and its Relationship to the Rule of Law*. In *The Enforcement of Intellectual Property Rights in China*, page 59. Berne, Switzerland: Cameron May.

El 23 de noviembre de 2007, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprueba una resolución<sup>21</sup> en la que exhorta a la Comisión de Venecia a contribuir con nuevas reflexiones sobre el Estado de Derecho.

El 4 de abril de 2011, la Comisión de Venecia emite un informe en el que, partiendo de la definición de Tom Bingham<sup>22</sup> y de otras basadas en sistemas jurídicos y estatales muy diferentes, parece encontrar un consenso sobre los elementos esenciales del Estado de Derecho. Estos son: (1) Legalidad, incluido un proceso transparente, responsable y democrático para promulgar la ley; (2) Seguridad jurídica; (3) Prohibición de la arbitrariedad; (4) Acceso a la justicia a través de tribunales independientes e imparciales, incluida la revisión judicial de los actos administrativos; (5) Respeto de los derechos humanos; y (6) No discriminación e igualdad ante la ley.<sup>23</sup>

En marzo de 2016, el órgano consultivo del Consejo de Europa sobre cuestiones constitucionales interviene de nuevo mediante la elaboración de una lista de control del Estado de Derecho en la que afirma: «El Estado de Derecho se ha convertido en “un ideal y una aspiración globales”, con un núcleo válido en todas partes. Sin embargo, esto no significa que su aplicación tenga que ser idéntica en cualquier contexto jurídico, histórico, político, social o geográfico. Si bien los principales componentes o “ingredientes” del Estado de Derecho son constantes, la forma específica en que se realizan puede diferir de un país a otro en función del contexto local [...]»<sup>24</sup>.

El 13 de septiembre de 2017, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, pronuncia un discurso en el que declara: “En la Unión Europea, el Estado de Derecho no es una opción. Es un imperativo. Nuestra Unión no es un Estado, pero debe ser una comunidad de Derecho”<sup>25</sup>.

## **2.2. ARTÍCULO 7 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA**

El art. 7 TUE dispone:

---

<sup>21</sup> Resolución 1594 (2007) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 23 de noviembre de 2007, sobre el principio del Estado de Derecho.

<sup>22</sup> BINGHAM T. (2010). *The Rule of Law*, page 8. London, United Kingdom: Penguin Books.

<sup>23</sup> Report on the Rule of Law, adopted by the Venice Commission at its 86<sup>th</sup> plenary session (Venice 25-26 March 2011), CDL-AD(2011)003rev-e, paragraph 41.

<sup>24</sup> Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), CDL-AD(2016)007-e, paragraph 34.

<sup>25</sup> Discurso sobre el estado de la Unión 2017, speech/17/3165, 13 de septiembre de 2017, resaltado en negrita. Recuperado de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm)

*1. A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.*

*El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos.*

*2. El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones.*

*3. Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.*

*Las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivadas de los Tratados continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado.*

*4. El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 3 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición.*

*5. Las modalidades de voto que, a los efectos del presente artículo, serán de aplicación para el Parlamento Europeo, el Consejo*

*Europeo y el Consejo se establecen en el artículo 354 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

### **2.2.1. EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 7 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA**

El art. 7 TUE fue incluido en el Tratado de Ámsterdam, aunque la estructura actual se terminó de apuntalar con el Tratado de Niza. De hecho, el precepto empezó a sobrevolar la UE algunos años antes. El padre de este artículo es el Grupo de Reflexión de 1995, encargado de preparar y de apoyar el trabajo de la Conferencia Intergubernamental de 1996 que debía asfaltar el camino hacia Ámsterdam.<sup>26</sup>

La razón que lleva al Grupo de Reflexión de 1995 a introducirlo era doble: en primer lugar, querían mejorar la protección de los derechos humanos en la Unión y, en segundo lugar, también querían “domar” a los futuros Estados miembros procedentes de Europa central y oriental.<sup>27</sup>

De esta forma, el Tratado de Ámsterdam incluye por primera vez un mecanismo sancionador para el caso de que los Estados miembros no respeten los principios básicos de la Unión, permitiendo en última instancia la suspensión de los derechos como miembro del Estado de que se trate.<sup>28</sup>

La Conferencia Intergubernamental de 2000, donde se negoció el Tratado de Niza, impulsó la incorporación en el art. 7 TUE de un nuevo instrumento de prevención, que precedería al mecanismo sancionador existente. El detonante de esta ampliación fue la situación política en Austria en el primer semestre de 2000, cuando se formó la coalición gobernante del Partido Popular con el Partido de la Libertad. Jörg Haider, quien encabezaba esta última formación, había realizado una serie de declaraciones xenófobas y en las que se infería su simpatía por los soldados del régimen nazi. Los otros catorce miembros de la UE reaccionaron imponiendo sanciones a Austria, incluida la suspensión de todas las relaciones diplomáticas. No obstante, estas sanciones no fueron suscritas oficialmente por la UE, y mucho menos en virtud del artículo 7 de

---

<sup>26</sup> ALARCÓN, N. (2017). *Así funciona el artículo 7: mecanismo, historia y contexto*, p. 2. Bruselas, Bélgica: AQUI EUROPA, S. L.

<sup>27</sup> FEKETE, B. (2017). Article 7 TEU: history. In *On Article 7 TEU: Context, History, Doctrine and Shortcomings*, page 8. Hungary: Hungarian Academy of Sciences.

<sup>28</sup> VAN HÜLLEN, V. & BÖRZEL, T. A. (2015). Why Being Democratic Is Just Not Enough: The EU's Governance Transfer. In BÖRZEL, T. A. & VAN HÜLLEN, V. (Ed.), *Governance Transfer by Regional Organisations*, page 258. London, United Kingdom: Governance and Limited Statehood Series.

entonces. Después de todo, en el año 2000 no se produjeron en Austria violaciones reales de los derechos humanos.<sup>29</sup>

Finalmente, el Tratado de Niza añade el comentado mecanismo preventivo para el caso de que exista “un riesgo claro de violación grave” por parte de un Estado miembro de los principios contemplados en el art. 6.1 TUE. En esencia, ello permite al Consejo dirigir recomendaciones al Estado miembro interesado sobre la forma de impedir que se desencadene el mecanismo sancionador. Inicialmente, el mecanismo preventivo también posibilitaba al Consejo solicitar a personas independientes que presentaran informes sobre la situación en el Estado miembro de que se trate, pero esto se descartó con el Tratado de Lisboa.<sup>30</sup>

El 15 de octubre de 2003, la Comisión Europea presenta una Comunicación sobre el art. 7 TUE, en la que asume que el citado precepto “otorga (a la Comisión) una nueva competencia de control de los derechos fundamentales en la Unión en aras de descubrir posibles riesgos en este ámbito” y añade que “tiene intención de ejercer plenamente y con el máximo sentido de responsabilidad esta nueva prerrogativa”.<sup>31</sup> El órgano ejecutivo de la UE afirma que “la Unión Europea es ante todo una Unión de derecho y de valores” y concluye que “poniendo su empeño en medidas basadas en la prevención, en el control riguroso de la situación en los Estados miembros y en la cooperación entre las instituciones y con los Estados miembros y, por último, mediante la información y la educación del público, contribuye a la realización de este objetivo (preservar los valores de la UE)”.<sup>32</sup>

El 20 de abril de 2004, el Parlamento Europeo aprueba una resolución sobre la Comunicación de la Comisión de 15 de octubre de 2003, en la que opina que “cuando se constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6 (del TUE) conforme al apartado 1 del artículo 7 (del TUE) o la existencia de una violación grave y persistente conforme al apartado 2 del artículo 7 (del TUE), ha de garantizarse un mayor

---

<sup>29</sup> SADURSKI, W. (2012). Fundamental Rights and EU Enlargement. In *Constitutionalism and the Enlargement of Europe*, page 84. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

<sup>30</sup> HIRV, J. (2018). *Evolution of Values of the European Union in the Treaties: A Comparative Analysis* (master thesis), page 29. European Post Graduate School of International & Development Studies, Brussels, Belgium.

<sup>31</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea - Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, COM(2003) 606 final, de 15 de octubre de 2003, introducción.

<sup>32</sup> COM(2003) 606, conclusión.

nivel de protección que el propuesto por la Comisión”.<sup>33</sup> Asimismo, la Eurocámara declara que se debe fundamentar la aplicación del art. 7 TUE en los principios de confianza, pluralidad, igualdad y publicidad.<sup>34</sup>

El Tratado de Lisboa traslada el art. 6.1 TUE de entonces al art. 2 TUE y utiliza por primera vez el concepto de “valores comunes” en sustitución del de “principios y derechos fundamentales”.<sup>35</sup>

El 15 de diciembre de 2010, el Parlamento Europeo aprueba una nueva resolución en la que pide “que se haga un seguimiento de la Comunicación de 2003 sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (COM(2003)0606) con objeto de perfilar un método transparente y coherente de abordar posibles violaciones de los derechos humanos y de hacer un uso oportuno del artículo 7 del TUE sobre la base de la nueva arquitectura en materia de derechos fundamentales”<sup>36</sup>.

En la actualidad, el art. 7 TUE presenta una doble dimensión: material y formal.

Desde el punto de vista material, el precepto establece que para activar el mecanismo debe haber indicios de la existencia de un riesgo claro de violación grave por un Estado miembro de los valores mencionados en el art. 2 TUE. La expresión “violación grave” implica que no basta con una violación ocasional o menor de los valores fundamentales de la Unión, sino que se requieren violaciones de cierto grado y con cierto impacto.<sup>37</sup>

Desde el punto de vista formal, el artículo prevé tres mecanismos diferentes para salvaguardar los valores del art. 2 TUE:

- un mecanismo para declarar la existencia de un riesgo claro de violación grave de los valores contemplados en el art. 2 TUE y adoptar recomendaciones dirigidas a los Estados miembros infractores para remediar la situación (art. 7.1 TUE);

---

<sup>33</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea: Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión (COM(2003) 606 - C5-0594/2003 - 2003/2249(INI)), P5\_TA(2004)0309, párrafo 2.

<sup>34</sup> P5\_TA(2004)0309, párrafo 11.

<sup>35</sup> MORIARTY, B. (2012). Human Rights in EU Law. In MORIARTY, B. & MASSA, E. (Ed.), *Human Rights Law*, page 161. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

<sup>36</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2010, sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2009) - aplicación efectiva tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009/2161(INI)), P7\_TA(2010)0483, párrafo 17.

<sup>37</sup> WALTER, C. (2018). Interactions between International and National Norms: Towards an Internationalized Concept of Militant Democracy. In ELLIAN, A. & RIJKEMA, B. (Ed.), *Militant Democracy - Political Science, Law and Philosophy*, page 87. Leiden, The Netherlands: Springer.

- un mecanismo para declarar la existencia de una violación grave y persistente de los valores de la UE (art. 7.2 TUE);
- y un mecanismo sancionador tras declarar la existencia de una violación grave y persistente de dichos valores (art. 7.3 TUE).<sup>38</sup>

La violación de los valores, necesaria para aplicar el mecanismo de sanciones del art. 7 TUE, debe ser sistemática y persistente y, por lo tanto, debe ir más allá de las violaciones individuales de los derechos fundamentales, el principio del Estado de Derecho o de otros valores de la UE. En ese caso, se puede acudir a los tribunales nacionales, así como al Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, a través del sistema de recursos, al TJUE. La gravedad de una violación de valores puede basarse en la vulnerabilidad del grupo social afectado (inmigrantes, grupos étnicos, etc.) o en la gama de valores de la UE afectados (derechos fundamentales, Estado de Derecho, democracia, libertad, etc.). Incluso, la falta de actuación de un Estado miembro también puede constituir una violación grave y persistente.<sup>39</sup>

No existe formalismo para la violación de los valores del art. 2 TUE: puede ser a través de un acto legislativo o simplemente una práctica administrativa o política de las autoridades del Estado miembro infractor. Sin embargo, si un Estado miembro hubiera sido condenado repetidamente por el mismo tipo de violación durante un período de tiempo y no hubiera demostrado ninguna intención de tomar medidas correctivas, esto debe ser tenido en cuenta.<sup>40</sup>

También se ha argumentado que la intervención de la UE en virtud del art. 7 TUE debería basarse en una decisión del Consejo que sea susceptible de revisión por el TJUE. Esto podría reducir el riesgo de decisiones discrecionales y oportunistas. No obstante, el TJUE tiene un mandato muy limitado a este respecto. Según el art. 269 TFUE, sólo el Estado miembro afectado puede recurrir a las cuestiones procedimentales del art. 7 TUE, pero no a las sustantivas. Esto significa que si se activa el art. 7 TUE no

---

<sup>38</sup> KOCHENOV, D. (2017). Background. In *Busting the Myths Nuclear: A Commentary on Article 7 TEU*, page 5. Groningen, The Netherlands: Department of Law, European University Institute.

<sup>39</sup> POPTCHEVA, E. (2016). The Article 7 TEU mechanisms. In *Understanding the EU Rule of Law mechanisms*, page 5. Brussels, Belgium: European Parliamentary Research Service.

<sup>40</sup> MARGARITIS, K. (2019). *Strengthening the founding values of the EU: The potential role of the Fundamental Rights Agency*, page 4. Crete, Greece: Department of Political Science, University of Crete.



hay posibilidad de revisar la decisión de que existe una violación grave y persistente de los valores comunes o un riesgo claro de tal violación.<sup>41</sup>

### **2.2.2. MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA REFORZAR EL ESTADO DE DERECHO**

La UE se fundamenta, entre otros valores, en el Estado de Derecho consagrado en el art. 2 TUE. No obstante, los recientes acontecimientos demuestran que no todos los Estados miembros son capaces de mantenerse al día con los elevados estándares que se requieren para su cumplimiento. Por este motivo, la UE dispone de varios instrumentos específicos para regular el Estado de Derecho en sus Estados miembros, como el mecanismo de cooperación y verificación para Rumanía<sup>42</sup> y Bulgaria<sup>43</sup>, el art. 7 TUE y el procedimiento de infracción del art. 258 TFUE.<sup>44</sup>

El 11 de marzo de 2014, la Comisión Europea adopta un nuevo marco para afrontar las amenazas sistémicas para el Estado de Derecho en cualquiera de los 28 Estados miembros de la UE.<sup>45</sup> Lo llamativo de este instrumento es que no sólo se abstiene de hacer un seguimiento periódico basado en el art. 7.1 TUE, sino que está configurado para operar fuera de los mecanismos del art. 7 TUE.<sup>46</sup>

Según la propia Comisión<sup>47</sup>, este nuevo marco se basa en sus competencias actuales previstas en los tratados vigentes de la UE, y se limitaría a complementar los

---

<sup>41</sup> PECH, L., WENNERSTRÖM, E., LEIGH, V., MARKOWSKA, A., DE KEYSER, L., GÓMEZ ROJO, A. & SPANIKOVA, H. (2016). EU legal and policy framework. In *An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights*, page 41. Brussels, Belgium: European Parliamentary Research Service.

<sup>42</sup> Decisión 2006/928/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción, DO L 354, de 14 de diciembre de 2006.

<sup>43</sup> Decisión 2006/929/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Bulgaria para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial, lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, DO L 354, de 14 de diciembre de 2006.

<sup>44</sup> GREMMELPREZ, F. (2017). *The EU Rule of Law Crisis to the next level: A proliferation of Institutional Constructions*, page 1. Ghent, Belgium: Ghent European Law Institute, Ghent University.

<sup>45</sup> Véase el comunicado de prensa “La Comisión Europea presenta un marco para salvaguardar el Estado de Derecho en la Unión Europea”, publicado el 11 de marzo de 2014 en la web oficial de la Comisión Europea.

<sup>46</sup> HILLION, C. (2016). Means to promote the rule of law. In *Overseeing the rule of law in the European Union - Legal mandate and means*, page 12. Sweden: Swedish Institute for European Policy Studies.

<sup>47</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho, COM(2014) 158 final, 11 de marzo de 2014, epígrafe 1.

instrumentos existentes, en particular el procedimiento del art. 7 TUE y el procedimiento de infracción establecido en el art. 258 TFUE.<sup>48</sup>

El objetivo del marco es impedir, mediante un diálogo con el Estado miembro en cuestión, una emergente amenaza sistémica para el Estado de Derecho antes de que se intensifique y origine una situación en la que la Comisión tendría que hacer uso de su poder de emitir una propuesta para activar los mecanismos del art. 7 TUE.<sup>49</sup>

En cuanto al ámbito de aplicación material, procede la activación del mismo cuando las autoridades de un Estado miembro adopten medidas o toleren situaciones que puedan afectar de forma sistemática y adversa a la integridad, la estabilidad o el buen funcionamiento de las instituciones y los mecanismos de salvaguardia establecidos a nivel nacional para garantizar el Estado de Derecho.<sup>50</sup>

Así pues, cuando existan evidencias claras de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en un Estado miembro, la Comisión Europea podrá iniciar este procedimiento, que consta de tres etapas:<sup>51</sup>

1. Evaluación de la situación: la Comisión recopilará y examinará toda la información pertinente y evaluará si existen evidencias claras de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho. Si llega a la conclusión de que existe una amenaza sistémica para el Estado de Derecho, entablará un diálogo con el Estado miembro afectado mediante el envío de un dictamen sobre el Estado de Derecho, que constituye una mera advertencia.
2. Recomendación de la Comisión: si el problema no ha encontrado una solución satisfactoria, la Comisión dirigirá al Estado miembro una recomendación sobre el Estado de Derecho para que se resuelvan los

---

<sup>48</sup> KOCHENOV, D. & PECH, L. (2015). The Commission's proposal. In *Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction*, page 9. Florence, Italy: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

<sup>49</sup> CRABIT, E. & BEL N. (2016). The EU Rule of Law Framework. In SCHROEDER, W. (Ed.), *Strengthening the Rule of Law in Europe*, page 202. Oxford, United Kingdom, and Portland, United States of America: Hart Publishing.

<sup>50</sup> ALTAFIN, C., HAASZ, V. & PODSTAWA, K. (2016). Repairing fundamental rights at home - the Rule of Law Framework, Polish and Hungarian constitutional crises. In *Assessing the strategic use of the EU fundamental and human rights toolbox*, page 68. Venice, Italy: Foresting Human Rights among European Policies.

<sup>51</sup> GRARD, L. (2019). *Propos conclusifs: le futur démocratique de l'Union européenne se situe aussi dans l'Union européenne*, pages 3-4. France: Les Cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit Constitutionnel.

problemas detectados en un plazo determinado y se le informe de las medidas tomadas al respecto.

3. Seguimiento de la recomendación de la Comisión: la Comisión supervisa el seguimiento dado por el Estado miembro a su recomendación. A falta de un seguimiento satisfactorio en el plazo fijado, la Comisión podrá recurrir a los mecanismos previstos en el art. 7 TUE.

A su vez, la acción de la Comisión está guiada por tres principios esenciales:<sup>52</sup>

1. Sólo las amenazas o violaciones sistémicas del principio del Estado de Derecho pueden justificar la activación de este procedimiento, y no las infracciones menores o puntuales.
2. Contrariamente al mecanismo desarrollado específicamente para Rumanía y Bulgaria, el nuevo procedimiento puede aplicarse contra cualquier Estado miembro.
3. Aunque la Comisión conserva su papel de guardiana de los valores de la UE, está previsto que pueda recurrir a terceros en caso necesario. La Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, que proporciona a los Estados miembros y a las instituciones de la UE ayuda y asesoramiento independiente en materia de derechos fundamentales, pero también el Consejo de Europa y las redes judiciales, como la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la UE, pueden, por tanto, ser requeridos para aportar su experiencia, sobre todo durante la fase de evaluación.

El 13 enero de 2016, la Comisión Europea activa por primera vez este procedimiento previo del art. 7 TUE para combatir las deficiencias sistémicas del Estado de Derecho en Polonia.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Voir le document ‘Renforcer le respect de l’État de droit dans l’UE: Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil’, 11 mai 2015. Recuperado de: <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0356-renforcer-le-respect-de-l-etat-de-droit-dans-l-ue-regards-critiques-sur-les-nouveaux>

<sup>53</sup> See the document ‘Article 7 TEU, the EU Rule of Law Framework and EU Values: Powers, Procedures, Implications’, Conference hosted jointly by the University of Warsaw, Faculty of Law and Administration, Chair of European Law and the Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 13-15 September 2017. Recuperado de: <https://ila.vettoreweb.com/Storage/Download.aspx?DbStorageId=2398&StorageFileGuid=df23a8b-daf0-46bc-9031-e74d4e23afc5>

El 3 de abril de 2019, la Comisión Europea presenta una Comunicación<sup>54</sup> por la que abre un proceso de reflexión sobre el Estado de Derecho en la UE e invita a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros, junto con otras partes interesadas, a aportar ideas de futuro.<sup>55</sup>

### **2.2.3. SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (GRAN SALA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA), DE 25 DE JULIO DE 2018: ASUNTO C-216/18 PPU**

El 1 de febrero de 2012, el 4 de junio de 2012 y el 26 de septiembre de 2013, los órganos jurisdiccionales polacos emiten tres órdenes europeas de detención y entrega contra un sujeto acusado de tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas que se encuentra en Irlanda.

El 5 de mayo de 2017, la persona objeto de la orden es detenida y comparece ante el Tribunal Superior de Irlanda, al que hace saber que se opone a su entrega a las autoridades judiciales polacas.

A su favor, el detenido alega que las recientes reformas legislativas del sistema judicial de la República de Polonia lo privan de su derecho a un proceso equitativo, por lo que la entrega lo expondría a un riesgo real de denegación de justicia flagrante. En particular, invoca la propuesta motivada de la Comisión Europea, de 20 de diciembre de 2017, relativa al Estado de Derecho en Polonia<sup>56</sup>.

Terminada la comparecencia, el detenido es encarcelado a la espera de una decisión sobre su entrega.

El Tribunal Superior de Irlanda concluye que existe un riesgo real de que el detenido sea juzgado arbitrariamente en dicho país y entiende que la entrega del mismo supondría una violación del art. 6 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales<sup>57</sup> (CEDH). Además, recuerda que

---

<sup>54</sup> Comunicación de la Comisión: Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión, COM(2019) 163 final, 3 de abril de 2019.

<sup>55</sup> Véase el comunicado de prensa “La Comisión abre un debate para reforzar el Estado de Derecho en la UE”, publicado el 3 de abril de 2019 en la web oficial de la Comisión Europea.

<sup>56</sup> Propuesta motivada de la Comisión Europea, de 20 de diciembre de 2017, presentada de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia, COM(2017) 835 final - 2017/0360 (APP).

<sup>57</sup> Hecho en Roma (Italia) el 4 de noviembre de 1950.

el TJUE<sup>58</sup> declaró, en el contexto de una entrega que podía constituir una infracción del art. 3 CEDH, que si la autoridad judicial de ejecución constata deficiencias sistémicas o generalizadas en la tutela del Estado miembro emisor, ésta deberá comprobar, concreta y precisamente, si existen razones serias y fundadas para creer que la persona de que se trate corre riesgo real al respecto en ese Estado miembro.

El 23 de marzo de 2018, el Tribunal Superior de Irlanda decide suspender el procedimiento y plantear al TJUE las cuestiones prejudiciales siguientes:

1. No obstante las conclusiones del TJUE en la sentencia de 5 de abril de 2016, si el órgano jurisdiccional nacional constata que existen pruebas sólidas de que las condiciones en el Estado miembro emisor son incompatibles con el derecho fundamental a un proceso equitativo porque el propio sistema judicial del Estado miembro emisor ya no está funcionando conforme al Estado de Derecho, ¿es preciso que la autoridad judicial de ejecución aún compruebe, concreta y precisamente, la exposición del afectado al riesgo de que su proceso no sea equitativo en caso de que dicho proceso se sustancie en un sistema que ha dejado de funcionar conforme al Estado de Derecho?
2. En caso de que el criterio aplicable exija que se compruebe de forma específica si la persona buscada se enfrenta a un riesgo real de denegación flagrante de justicia y cuando el órgano jurisdiccional nacional haya concluido que se ha producido una vulneración sistémica del Estado de Derecho, ¿está obligado el órgano jurisdiccional nacional, en su condición de autoridad judicial de ejecución, a acudir ante la autoridad judicial emisora para recabar la información complementaria necesaria que permita al órgano jurisdiccional nacional descartar la existencia del riesgo de que el proceso no sea equitativo y, en tal caso, qué garantías de proceso equitativo deberían ofrecerse?

---

<sup>58</sup> Sentencia del TJUE, de 5 de abril de 2016, asunto *Aranyosi y Căldăraru* (C-404/15 y C-659/15 PPU, EU:C:2016:198).

En resumen, el TJUE, que opta por examinar conjuntamente ambas cuestiones prejudiciales, ha de dilucidar si el art. 1.3 de la Decisión Marco 2002/584<sup>59</sup> debe interpretarse en el sentido de que, cuando la autoridad judicial de ejecución que haya de pronunciarse sobre la entrega de una persona que es objeto de una orden de detención europea emitida a efectos de su enjuiciamiento penal disponga de datos, como los que figuran en una propuesta motivada de la Comisión, presentada de conformidad con el art. 7.1 TUE, que parezcan acreditar que existe un riesgo real de que se viole el derecho fundamental garantizado por el párrafo segundo del art. 47 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea<sup>60</sup>, debido a deficiencias sistémicas o generalizadas en relación con la independencia del poder judicial del Estado miembro emisor, dicha autoridad deberá comprobar, concreta y precisamente, si existen razones serias y fundadas para creer que la persona de que se trate correrá ese riesgo en caso de ser entregada a este último Estado.

El TJUE destaca que el mecanismo de la orden de detención europea parte de la premisa de que los órganos jurisdiccionales penales de los Estados miembros cumplen las exigencias de la tutela judicial efectiva. Por esta razón, la existencia de un riesgo real de que la persona que es objeto de una orden de detención europea sufra, en caso de ser entregada a la autoridad judicial emisora, una violación de su derecho fundamental a un proceso equitativo, puede permitir a la autoridad judicial de ejecución abstenerse, con carácter excepcional, de dar curso a la referida orden, sobre la base del art. 1.3 de la Decisión Marco 2002/584. A los efectos de apreciar la existencia de ese riesgo real, constituye un elemento especialmente pertinente la información recopilada en una propuesta motivada, presentada por la Comisión al Consejo de conformidad con el art. 7.1 TUE. Sin perjuicio de ello, con arreglo al art. 15.2 de la Decisión Marco 2002/584, la autoridad judicial de ejecución deberá solicitar a la autoridad judicial emisora cualquier información complementaria que considere necesaria para tal fin.

Asimismo, el TJUE añade que la autoridad judicial de ejecución sólo estará obligada a denegar automáticamente la ejecución de una orden de detención europea emitida por un Estado miembro en el supuesto de que exista una decisión del Consejo Europeo por la que se constate, con los requisitos establecidos en el art. 7.2 TUE, una violación grave y persistente en el Estado miembro emisor de los principios

---

<sup>59</sup> Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (2002/584/JAI).

<sup>60</sup> Proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000 en Niza y vigente desde el 1 de diciembre de 2009.

contemplados en el art. 2 TUE, como los inherentes al Estado de Derecho, seguida de la suspensión por el Consejo de la aplicación de la Decisión Marco 2002/584 en relación con aquel.

Por último, el TJUE declara que la autoridad judicial de ejecución deberá abstenerse en caso de que la autoridad judicial emisora le comunique una información que no le lleve a descartar la existencia de un riesgo real de que allí pueda violarse el derecho fundamental de la persona de que se trate a un proceso equitativo.

En definitiva, antes de proceder a su entrega, la autoridad judicial de ejecución debe comprobar, concreta y precisamente, si de la información aportada por una propuesta motivada de la Comisión Europea, presentada de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE, existen razones serias y fundadas para creer que el sujeto correrá riesgo real de que en el Estado miembro emisor se viole su derecho fundamental a un proceso equitativo.

### 3. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 7 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

El art. 7 TUE está de actualidad por la incertidumbre que existe en cuanto a los próximos pasos que va a seguir la UE para resolver la situación del Estado de Derecho en Polonia y Hungría.

Tanto en un caso como en otro, ante la posible infracción de la legislación de la UE, la Comisión Europea inició diversos procedimientos de infracción del art. 258 TFUE contra ambos Estados miembros mediante el envío de una carta de emplazamiento, cuya finalidad es que el Gobierno del Estado miembro en cuestión presente sus observaciones sobre el problema del incumplimiento en un plazo máximo de dos meses.

Como la Comisión llegó a la conclusión de que ninguno de ellos había cumplido sus obligaciones con arreglo a la legislación de la UE, el Ejecutivo comunitario optó por pasar a la siguiente etapa del procedimiento del art. 258 TFUE con el envío de un dictamen motivado, es decir, una petición formal para que se dé cumplimiento a dicha legislación y en la que se explica por qué se considera que se está infringiendo el Derecho de la Unión. La Comisión también insta al Estado miembro a que le informe de las medidas adoptadas en un determinado plazo de tiempo (por lo general, dos meses).

Tal es la gravedad de las amenazas al Estado de Derecho que, los días 20 de diciembre de 2017 y 24 de septiembre de 2018, la Comisión decide remitir a Polonia al TJUE por las vulneraciones del principio de independencia judicial y, el 19 de julio de 2018, a Hungría por el incumplimiento de la legislación de asilo y retorno de la UE.

Ante esta situación, la UE empieza a sopesar algo que hasta entonces era inimaginable: la aplicación del art. 7 TUE.

A diferencia del art. 258 TFUE, que requiere una violación de las obligaciones que incumben al Estado miembro en virtud de la legislación de la UE, el alcance del art. 7 TUE trasciende los límites del Derecho europeo.<sup>61</sup> Por eso, el art. 7 TUE “no está pensado para hacer frente a situaciones individuales o casos aislados de violación de los derechos fundamentales o errores judiciales”<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Documento de trabajo de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, de 26 de enero de 2016, sobre el empleo del artículo 2 y la Carta como fundamento para procedimientos de infracción, DT\1084086ES.doc, p. 3.

<sup>62</sup> Tal como reconocía la propia Comisión, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-237\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_es.htm), p. 2.



El 20 de diciembre de 2017 y el 12 de septiembre de 2018 se activa el procedimiento del art. 7 TUE contra Polonia y Hungría, respectivamente.

### **3.1. POLONIA**

Los ataques al Estado de Derecho por parte de Polonia se han sucedido de manera constante en los últimos años.

En un primer momento, la injerencia del Gobierno polaco en la estructura y funcionamiento del Tribunal Constitucional (TC) de Polonia invitaba a la preocupación.

No obstante, la reforma judicial de julio de 2017, que, entre otras medidas, pretendía la sustitución de todos los magistrados del TS, a excepción de los nombrados por el Ministro de Justicia, sobrepasó todos los límites. De esta forma, el Gobierno ratificaba su intención de atentar contra la independencia judicial.

Finalmente, ante la deriva autoritaria de Polonia, la Comisión Europea pierde la paciencia y pone en marcha el procedimiento del art. 7 TUE.

#### **3.1.1. ORÍGENES DEL CONFLICTO CON LA UNIÓN EUROPEA POR LA REFORMA DEL PODER JUDICIAL**

El conflicto judicial polaco no comenzó con el actual Gobierno del partido ultraconservador *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS), sino con el anterior Gobierno de la *Platforma Obywatelska* (PO).

En la última etapa de los trabajos para reformar la Ley del Tribunal Constitucional, de 1 de agosto de 1997, se introduce en la nueva ley un régimen transitorio que permite al Parlamento de la VII legislatura (años 2011-2015) la elección de los magistrados del TC cuyo mandato terminaba en el año 2015. El Parlamento hace uso de dicha competencia y el 8 de octubre de 2015 elige a cinco magistrados del TC. Sin embargo, el mandato de dos de ellos no se extinguía hasta diciembre de 2015, es decir, después de las elecciones parlamentarias (25 de octubre) y el inicio de la VIII legislatura (años 2015-2019).<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> KRZYWON, A. (2018). La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): cómo cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años, nº 41, p. 363. *Teoría y Realidad Constitucional*. Recuperado de: revistas.uned.es

El 25 de octubre de 2015, el PiS vuelve al poder tras ocho años de ausencia. Los primeros meses de este Gobierno estuvieron marcados por numerosas declaraciones polémicas de sus miembros, entre las que destacan el rechazo al plan de acogida de refugiados propuesto por la Comisión Europea o la limitación de las competencias de los magistrados del TC.

El 19 de noviembre de 2015, el Parlamento modifica la Ley del Tribunal Constitucional, introduciendo la posibilidad de anular los nombramientos judiciales realizados en la anterior legislatura y de nombrar a cinco nuevos jueces.

El 25 de noviembre de 2015, el Parlamento aprueba una moción por la que se anulan los cinco nombramientos de la legislatura anterior y el 2 de diciembre nombra a cinco nuevos jueces.

Llamado a intervenir, el TC<sup>64</sup> argumentó que el presidente debía tomar el juramento de los tres jueces nombrados por el Legislativo saliente en 2015, mientras que la selección de jueces para esos mismos tres puestos por el nuevo Legislativo debería ser considerado inválido. En paralelo, los dos jueces adicionales debían ser nombrados por el nuevo Parlamento. De esta forma, el TC declara la inconstitucionalidad parcial del régimen transitorio.

El 22 de diciembre de 2015, el Parlamento polaco aprueba la Ley por la que se modifica la Ley del Tribunal Constitucional<sup>65</sup>. Esta norma prevé, entre otras cosas, la regla de la mayoría cualificada de dos tercios para las decisiones del Tribunal, así como la presencia, con carácter general, de al menos 13 de los 15 magistrados<sup>66</sup>. Igualmente, se establece un plazo legal mínimo de tres meses para la celebración de la audiencia pública y de seis meses para la deliberación en pleno, contados desde la fecha en que se pone en conocimiento de las partes. Con ello se busca que los intervinientes dispongan de tiempo suficiente para preparar el caso a fondo. Además, permite al presidente y al Ministro de Justicia solicitar la destitución de los magistrados, aun cuando deberá ser validado en última instancia por el Parlamento.

---

<sup>64</sup> Sentencias del TC de Polonia de 3 de diciembre de 2015 (K 34/15) y 9 de diciembre de 2015 (K 35/15).

<sup>65</sup> Ratificada por el Senado el 24 de diciembre de 2015 y firmada el 28 de diciembre de 2015 por el presidente de la República.

<sup>66</sup> Hasta entonces sólo se requería la presencia de 9 magistrados. Recuperado de: <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2016-1-page-203.htm#>

Esta reforma del TC fue a su vez impugnada por la oposición parlamentaria. El TC<sup>67</sup> polaco se pronunció sobre este recurso de inconstitucionalidad en el sentido de considerar que las novedades eran del todo incompatibles con la legislación nacional.

El 13 de enero de 2016, la Comisión Europea mantiene un primer debate orientativo para evaluar la situación en Polonia, a raíz del cual decide entablar un diálogo dentro del Marco del Estado de Derecho<sup>68</sup> con las autoridades polacas a fin de buscar una solución a sus preocupaciones sobre el TC.

El 11 de marzo de 2016, la Comisión de Venecia emite un dictamen jurídico en el que se refleja perfectamente la gravedad de los ataques perpetrados por el Gobierno polaco contra la Constitución, pues nada menos se arrogaban el papel de máximos intérpretes de su Ley fundamental en detrimento del Tribunal de garantías establecido al efecto.

La Comisión de Venecia llega a la conclusión de que las diferentes medidas previstas podían dar lugar “a una grave ralentización de la actividad del Tribunal y hacer ineficaz su papel de guardián de la Constitución”.<sup>69</sup> A su juicio, “la paralización de la eficacia del Tribunal atenta contra los tres principios fundamentales del Consejo de Europa: la democracia (debido a la ausencia de un elemento esencial de controles y equilibrios), los derechos humanos (porque el acceso de los justiciables al Tribunal Constitucional podría verse obstaculizado hasta el punto de producirse una denegación de justicia) y el Estado de Derecho (porque el Tribunal Constitucional, elemento central del poder judicial en Polonia, se vería privado de toda eficacia)”. Asimismo, apunta que “es inadmisibles hacer ineficaz la jurisdicción constitucional, ya que ello equivale a suprimir un mecanismo crucial que garantiza la capacidad de resolver a nivel nacional los posibles conflictos con las normas europeas e internacionales, sin necesidad de recurrir a los tribunales europeos o a otros tribunales subsidiarios, que están abrumados por una enorme carga de trabajo y tienen un menor conocimiento de la realidad concreta a nivel nacional”.<sup>70</sup>

El dictamen culmina con una severa crítica a las declaraciones de desacato a la sentencia del TC, en vista de la declarada voluntad política del Gobierno del PiS de

---

<sup>67</sup> Sentencia del TC de Polonia de 9 de marzo de 2016 (K 47/15).

<sup>68</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho, COM/2014/0158 final, de 11 de marzo de 2014.

<sup>69</sup> Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne, adopté par la Commission de Venise lors de sa 106<sup>e</sup> session plénière (Venise, 11-12 mars 2016), CDL-AD(2016)001-f, paragraphe 137.

<sup>70</sup> AD(2016)001, paragraphe 138.

desoír y despreciar el pronunciamiento jurisdiccional, incumpliendo el fallo, descalificándolo *in toto* como un pronunciamiento ilegítimo propio de “tertulia de jueces”, e incluso negándose a publicarlo en el Diario Oficial de Polonia.<sup>71</sup>

A mayor abundamiento, la Comisión de Venecia advierte que “la negativa a publicar la sentencia 47/15, de 9 de marzo de 2016, no sólo sería contraria al Estado de Derecho, sino que profundizaría aún más la crisis constitucional desencadenada por la elección de los jueces en otoño de 2015 y la reforma de 22 de diciembre de 2015”. Y es que “no sólo la Constitución polaca, sino también las normas europeas e internacionales exigen que se respeten las sentencias del Tribunal Constitucional”. Por ello, “la publicación de la sentencia y su respeto por las autoridades son una condición previa para encontrar una salida a esta crisis constitucional”.<sup>72</sup>

El 6 de abril de 2016 el TC ya había aprobado 21 sentencias, pero el Gobierno no las publicó porque no fueron aprobadas de conformidad con la reforma.

El 13 de abril de 2016, el Parlamento europeo aprueba una resolución<sup>73</sup> en la que apoya la decisión de la Comisión de iniciar un diálogo estructurado en el Marco del Estado de Derecho. No obstante, en caso de que el Gobierno polaco no cumpliera con las recomendaciones de la Comisión de Venecia durante dicho diálogo, se pidió a la Comisión que activara la segunda fase del procedimiento mediante la publicación de una “Recomendación sobre el Estado de Derecho” y que ofreciera su apoyo a Polonia en el desarrollo de soluciones.

Asimismo, el Parlamento pide al Gobierno polaco que respete, publique y aplique plenamente, sin más demora, la sentencia del TC de 9 de marzo de 2016, y solicita que se apliquen las sentencias de 3 y 9 de diciembre de 2015 y las recomendaciones de la Comisión de Venecia.

El 26 de abril de 2016, el Tribunal Supremo de Polonia dictamina que las decisiones del TC son válidas desde el momento en que se adoptan, sin que haya que esperar a su publicación en el Boletín Oficial de Polonia.

---

<sup>71</sup> LÓPEZ AGUILAR, J. F. (2016). El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y “dilema de Copenhague”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 38, p. 131. Recuperado de: revistas.uned.es

<sup>72</sup> AD(2016)001, paragraphe 143.

<sup>73</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de abril de 2016, sobre la situación en Polonia (2015/3031(RSP)), P8\_TA(2016)0123.

El 1 de junio de 2016, la Comisión Europea emite un dictamen<sup>74</sup> sobre el Estado de Derecho en Polonia con la finalidad de orientar el diálogo en curso.

El 22 de julio de 2016, el Parlamento polaco aprueba una nueva Ley del Tribunal Constitucional<sup>75</sup> que, si bien ignora varias recomendaciones de la Comisión de Venecia relativas a la reforma del pasado diciembre, tiene en cuenta otras. En este sentido, resulta alentador observar que la nueva norma reduce el *quorum* de la sesión plenaria de 13 a 11 magistrados, limita los asuntos que deben examinarse en el pleno y suprime la mayoría cualificada de dos tercios para las decisiones. Además, elimina la facultad del presidente y el Ministro de Justicia de incoar un procedimiento disciplinario contra los magistrados del TC.

Del mismo modo, la citada ley contempla los siguientes aspectos:<sup>76</sup>

- El ejercicio inmediato de sus funciones por todos los jueces que prestaron juramento ante el presidente de Polonia.
- Examen de las causas en la secuencia en que se presentaron, a menos que el presidente del TC decida otra cosa.
- Necesidad de aplazar la vista en caso de ausencia del Fiscal General.
- Necesidad de aplazar las deliberaciones sobre el fallo hasta seis meses en caso de que al menos cuatro magistrados formulen una objeción sobre su contenido.
- Publicación del fallo del Tribunal sobre una moción del presidente del TC al presidente de Polonia.
- Excluir la publicación de la sentencia de 9 de marzo de 2016.
- Disposiciones transitorias que ralentizarían el examen de las causas ante el Tribunal.
- Imponer al Tribunal la obligación de concluir todas las causas en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la ley.

---

<sup>74</sup> Communiqué de presse: la Commission européenne adopte l'avis sur la situation de l'état de droit en Pologne, 1<sup>er</sup> juin 2016.

<sup>75</sup> Firmada el 30 de julio de 2016 por el presidente de la República y publicada el 1 de agosto de 2016 en el Boletín Oficial de Polonia.

<sup>76</sup> SZULEKA, M., WOLNY, M. & SZWED, M. (2016). New act on the Constitutional Tribunal. In *The constitutional crisis in Poland 2015-2016*, page 40. Warsaw, Poland: Helsinki Foundation for Human Rights.

- Necesidad de suspender el procedimiento durante seis meses en caso de que el acto de iniciación del proceso ante el TC no cumpla los criterios formales.
- Necesidad de aplicar la nueva ley a todos los procedimientos ante el Tribunal.
- Hasta 14 días de *vacatio legis*.

El 27 de julio de 2016, la Comisión Europea adopta una recomendación<sup>77</sup> dirigida a las autoridades polacas sobre la existencia de una “amenaza sistémica” para el Estado de Derecho en Polonia. En concreto, se pide que se resuelva el litigio del nombramiento de los jueces y, en particular, que se respeten las sentencias del TC.

El 14 de diciembre de 2016, durante un debate<sup>78</sup> en el Parlamento europeo, el vicepresidente primero de la Comisión Europea, Frans Timmermans, manifiesta que la respuesta del Gobierno polaco “no incluía ninguna mejora” y anuncia una próxima decisión de la Comisión.

El 21 de diciembre de 2016, la Comisión adopta una nueva recomendación<sup>79</sup>, que complementa a la anterior y la actualiza a la luz del nombramiento de un nuevo presidente del TC. En síntesis, examina cuáles de las preocupaciones planteadas en la recomendación que le precede han sido abordadas, expone las restantes y enumera las que han surgido desde entonces.

### **3.1.2. REFORMA JUDICIAL DE JULIO DE 2017: PRIMER PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN**

El 13 de julio de 2017, el vicepresidente primero del Ejecutivo comunitario envía una carta al ministro polaco de Asuntos Exteriores, Witold Waszczykowski, en la que invita tanto a él como al titular de Justicia, Zbigniew Ziobro, a una reunión en Bruselas con el objetivo de “relanzar el diálogo”.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia.

<sup>78</sup> Communiqué de presse: État de droit et démocratie en Pologne (4<sup>e</sup> débat au Parlement), 14 décembre 2016.

<sup>79</sup> 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.

<sup>80</sup> Speech/17/2084, Opening remarks of First Vice-President Frans Timmermans: College readout on grave concerns about the clear risks for independence of the judiciary in Poland, 19 July 2017.

El 18 de julio de 2017, el Secretario General del Consejo de Europa, Thorbjørn Jagland, se dirige al presidente del Parlamento de Polonia, Marek Kuchciński, expresando su preocupación por el Proyecto de Ley sobre el Tribunal Supremo, en particular con respecto a las disposiciones para poner fin al mandato de todos los magistrados que lo componen, instándole a no aprobarlo en su forma actual.<sup>81</sup>

Ese mismo día, el presidente del Consejo de la Abogacía Europea, Ruthven Gemmel, envía otra carta al presidente de la República de Polonia, Andrzej Duda, recordándole el cumplimiento de los estándares de independencia y de autonomía de los tribunales establecidos en la Resolución de la Asamblea General de la ONU de 1985, el art. 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>82</sup> y el art. 6.1 CEDH, de los que Polonia forma parte.

Sin embargo, el jueves 20 de julio de 2017, el Parlamento de Polonia, dominado por el PiS, aprueba la controvertida reforma del TS, por la que se otorga al poder político un derecho de control sobre el poder judicial. A favor votaron 235 diputados del partido gobernante, frente a 192 en contra y 23 abstenciones.

En la noche del viernes 21 al sábado 22 de julio de 2017, el Senado de Polonia, también dominado por el PiS, respalda el texto con el apoyo de 55 senadores, 23 votos en contra y 2 abstenciones.

Para su entrada en vigor, la disposición aún debía ser ratificada por el presidente de Polonia, pero, el 24 de julio de 2017, éste anuncia por sorpresa su decisión de vetar esa y otra ley de una reforma judicial que abarca cuatro nuevos actos legislativos:

- Ley sobre el Tribunal Supremo: propone la sustitución de todos los magistrados del Tribunal Supremo, a excepción de los nombrados por el Ministro de Justicia<sup>83</sup>.
- Ley que modifica la Ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial<sup>84</sup>: esta ley, también vetada por el presidente, dispone que 15 de los 25 miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial, órgano autorregulador de los jueces, serían elegidos por el Parlamento.

---

<sup>81</sup> Communiqué de presse: Le Secrétaire Général s'inquiète du projet de loi polonais sur la Cour suprême, 18 juillet 2017.

<sup>82</sup> Hecho en Nueva York (Estados Unidos) el 19 de diciembre de 1966.

<sup>83</sup> Hasta el año 2010 y desde el año 2016 el Ministro de Justicia también es el Fiscal General de Polonia.

<sup>84</sup> Aprobada por el Senado el 15 de julio de 2017 y vetada por el presidente de Polonia el 24 de julio de 2017 (en adelante Ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial).

- Ley que modifica la Ley sobre la Escuela Nacional de la Judicatura y la Fiscalía, la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios y algunas otras leyes<sup>85</sup>: introduce una nueva especificidad al permitir que los jueces auxiliares<sup>86</sup>, nombrados por el Ministro de Justicia, puedan actuar como jueces únicos en los tribunales de partido judicial por un período de cuatro años.
- Ley que modifica la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios<sup>87</sup>: altera el funcionamiento del poder judicial y permite al Ministro de Justicia nombrar a los magistrados de los tribunales regionales y de apelación.

El 26 de julio de 2017, la Comisión Europea emite un comunicado de prensa<sup>88</sup> advirtiendo que, en caso de que se adopte alguna medida para cesar u obligar a retirarse a los magistrados del TS, estaría lista para poner en marcha el procedimiento del art. 7.1 TUE, e insta a las autoridades polacas a que resuelvan estos problemas en el plazo de un mes y a informar a la Comisión de las medidas adoptadas.

Asimismo, la Comisión decide incoar un procedimiento de infracción contra Polonia por violaciones del Derecho de la UE. En este sentido, tras la publicación de la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios, la Comisión envía a las autoridades polacas una carta de emplazamiento en la que se indica que disponen de un mes para pronunciarse al respecto.

Una de las razones que motivaron a ello fue que la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios contiene medidas discriminatorias, con diferentes edades de jubilación para juezas (60 años) y jueces (65 años).<sup>89</sup> Esto es contrario al art. 157 TUE y a la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.

---

<sup>85</sup> Aprobada por el Senado el 11 de mayo de 2017, publicada el 13 de junio de 2017 en el Boletín Oficial de Polonia y vigente desde el 20 de junio de 2017.

<sup>86</sup> Los jueces auxiliares no tienen la misma categoría que los jueces ordinarios. Son nombrados por el Ministro de Justicia por un período limitado de cuatro años y, después de 36 meses, pueden solicitar ser nombrados jueces ordinarios.

<sup>87</sup> Aprobada por el Senado el 15 de julio de 2017, firmada el 25 de julio de 2017 por el presidente de la República, publicada el 28 de julio de 2017 en el Boletín Oficial de Polonia y vigente desde el 11 de agosto de 2017 (en adelante Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios).

<sup>88</sup> Véase el comunicado de prensa “La Comisión Europea actúa para preservar el Estado de Derecho en Polonia”, publicado el 26 de julio de 2017 en la web oficial de la UE.

<sup>89</sup> Hasta entonces la edad de jubilación era la misma para ambos (67 años).



Al mismo tiempo, a Bruselas le preocupa la facultad discrecional del Ministro de Justicia para prorrogar el mandato de los jueces que han alcanzado la edad de jubilación. En concreto, puede ampliarlo hasta un máximo de diez años para las juezas y de cinco años para los jueces.

En una Recomendación de 26 de julio de 2017<sup>90</sup>, la Comisión Europea señala además que los postulados de esta disposición pueden dar lugar a presiones del poder político sobre los magistrados. A modo de ejemplo, el presidente de un tribunal que conoce de un asunto que afecta al Estado puede verse obligado a dictar una resolución favorable al Ministro de Justicia para no ser destituido de sus funciones.

En dicha Recomendación se abordan dos problemas fundamentales: la falta de un control constitucional independiente y legítimo y la adopción por el Parlamento polaco de normas que suscitan graves preocupaciones en lo que respecta a la independencia judicial<sup>91</sup> y al Estado de Derecho en Polonia.

Tras la insatisfactoria respuesta de las autoridades polacas a la carta de emplazamiento, el 12 de septiembre de 2017, la Comisión decide enviar a Polonia un dictamen motivado, pasando así a la segunda fase del procedimiento de infracción.<sup>92</sup>

El 13 de septiembre de 2017 el Ministro de Justicia comienza a ejercer la facultad de cesar a presidentes y vicepresidentes de los tribunales.

El 26 de septiembre de 2017 el presidente de la República somete al Parlamento dos nuevos proyectos de ley del TS y del Consejo Nacional del Poder Judicial.

### **3.1.3. CRISIS ACTUAL DEL ESTADO DE DERECHO: ACTIVACIÓN DEL ARTÍCULO 7 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA Y SEGUNDO Y TERCER PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN**

El 8 de diciembre de 2017, la Comisión de Venecia emite dos dictámenes relacionados con Polonia: uno de la Ley relativa al Ministerio Fiscal<sup>93</sup> y otro de la Ley

---

<sup>90</sup> Recomendación 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 de la Comisión.

<sup>91</sup> Véase el art. 19.1 TUE en combinación con el art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

<sup>92</sup> Véase el comunicado de prensa “Independencia del poder judicial: La Comisión Europea pasa a la segunda fase en el proceso de infracción contra Polonia”, publicado el 12 de septiembre de 2017 en la web oficial de la UE.

sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios y los proyectos de ley del TS y del Consejo Nacional del Poder Judicial.

En el primero de los dictámenes, concluye que “la combinación de las funciones del Ministro de Justicia y del Fiscal General, el aumento de las facultades del Fiscal General en relación con el Ministerio Fiscal, el aumento de las facultades del Ministro de Justicia con respecto al poder judicial (Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios) y la insuficiencia de controles y equilibrios (Consejo Nacional de Fiscales) implican una acumulación de poderes demasiado grande en manos de una sola persona”<sup>94</sup>.

En el segundo, considera que la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios y los proyectos de ley del TS y del Consejo Nacional del Poder Judicial “permiten a los poderes legislativo y ejecutivo inmiscuirse ampliamente en la Administración de Justicia, lo que representa una grave amenaza para la independencia de ésta como elemento esencial del Estado de Derecho”<sup>95</sup>.

A su vez, recomienda a Polonia que las destituciones de los presidentes de tribunales y las sanciones en su contra no sólo provengan del Ministro de Justicia y que el Consejo Nacional del Poder Judicial desempeñe un papel decisivo en este proceso.<sup>96</sup>

El 20 de diciembre de 2017, la Comisión Europea activa por primera vez el procedimiento del art. 7 TUE. A pesar de los reiterados esfuerzos que ha realizado durante casi dos años para entablar un diálogo constructivo con las autoridades polacas en el contexto del Marco del Estado de Derecho, la Comisión presenta una Propuesta motivada de decisión del Consejo<sup>97</sup> sobre la determinación de un riesgo inequívoco de violación grave del Estado de Derecho en Polonia.<sup>98</sup>

---

<sup>93</sup> Aprobada por el Parlamento el 28 de enero de 2016, ratificada por el Senado el 30 de enero de 2016, firmada el 12 de febrero de 2016 por el presidente de la República, publicada el 15 de febrero de 2016 en el Boletín Oficial de Polonia y vigente desde el 4 de marzo de 2016.

<sup>94</sup> Avis sur la loi relative au ministère public, telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113<sup>e</sup> sesión plénière (Venise, 8-9 décembre 2017), CDL-AD(2017)028-f, paragraphe 115.

<sup>95</sup> Avis sur le projet de Loi portant modification de la Loi sur le Conseil national de Justice; sur le projet de loi portant modification de la Loi sur la Cour suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la Loi sur l'organisation des Tribunaux ordinaires, adopté par la Commission de Venise lors de sa 113<sup>e</sup> sesión plénière (Venise, 8-9 décembre 2017), CDL-AD(2017)031-f, paragraphe 129.

<sup>96</sup> JAGLAND, T. (2018). Efficacité, impartialité et indépendance des systèmes judiciaires. *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit*, 128<sup>e</sup> Session du Comité des Ministres, pages 15-16. Elseneur, Danemark: Conseil de l'Europe.

<sup>97</sup> 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/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE).

<sup>98</sup> Communiqué de presse: La Commission européenne prend des mesures pour défendre l'indépendance de la justice en Pologne, 20 décembre 2017.

Ese mismo día, la Comisión recurre al TJUE en relación con el procedimiento de infracción iniciado contra Polonia y adopta una cuarta recomendación<sup>99</sup> invitando a las autoridades polacas, que aún no han remediado la situación descrita en las tres primeras recomendaciones, a resolver los problemas identificados e informarle de las medidas adoptadas con este fin.

El 3 de abril de 2018 entra en vigor la nueva Ley del Tribunal Supremo<sup>100</sup>. En virtud de esta ley, la edad de jubilación de los magistrados del TS se reduce de 70 a 65 años.<sup>101</sup> Es posible la prórroga de la función jurisdiccional más allá de la edad de 65 años<sup>102</sup>, pero está sujeta a la presentación de una declaración en la que se muestre el deseo de continuar ejerciendo su función y de un certificado que acredite que su estado de salud se lo permite, así como la autorización del presidente de la República de Polonia, que no estaría vinculado por ningún criterio. En consecuencia, la nueva ley implica que 27 de los 72 magistrados del TS se vean obligados a jubilarse.

El 2 de julio de 2018, la Comisión inicia un procedimiento de infracción con el envío de una carta de emplazamiento a Polonia en relación con la Ley del TS.<sup>103</sup> Como la respuesta de las autoridades polacas a la carta de emplazamiento no disipa las preocupaciones jurídicas de la Comisión, el 14 de agosto de 2018 envía un dictamen motivado a Polonia.<sup>104</sup> Finalmente, debido a las vulneraciones del principio de independencia judicial a que da lugar la ley, el 24 de septiembre de 2018 la Comisión decide llevar a Polonia ante el TJUE.<sup>105</sup>

El 2 de octubre de 2018, la Comisión interpone el recurso por incumplimiento ante el TJUE.<sup>106</sup> La Comisión considera que Polonia ha infringido la legislación de la

---

<sup>99</sup> Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2017, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia, complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520.

<sup>100</sup> Aprobada por el Parlamento el 8 de diciembre de 2017, ratificada por el Senado el 15 de diciembre de 2017 y firmada el 20 de diciembre de 2017 por el presidente de la República.

<sup>101</sup> El nuevo límite de edad se aplica a la fecha de entrada en vigor de la ley, incluidos los magistrados del TS nombrados antes de esa fecha.

<sup>102</sup> Prorrogable por un período de tres años, renovable una vez. Recuperado de: <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/l-etat-de-droit-en-pologne-et-pis-quoi-encore#.XMeWgyOLTu2>

<sup>103</sup> Véase el comunicado de prensa “La Comisión inicia un procedimiento de infracción para proteger la independencia del Tribunal Supremo de Polonia”, publicado el 2 de julio de 2018 en la web oficial de la UE.

<sup>104</sup> Véase el comunicado de prensa “La Comisión Europea da el siguiente paso en el procedimiento de infracción para proteger la independencia del Tribunal Supremo de Polonia”, publicado el 14 de agosto de 2018 en la web oficial de la UE.

<sup>105</sup> Véase el comunicado de prensa “La Comisión lleva a Polonia ante el Tribunal de Justicia para preservar la independencia del Tribunal Supremo de Polonia”, publicado el 24 de septiembre de 2018 en la web oficial de la UE.

<sup>106</sup> Asunto C-619/18, ECLI:EU:C:2018:910.

UE al reducir la edad de jubilación de los magistrados del TS y aplicar esa nueva edad de jubilación a los que fueron nombrados antes del 3 de abril de 2018, además de otorgar al presidente de la República de Polonia la facultad discrecional de ampliar el servicio judicial de los mismos.<sup>107</sup>

El 19 de octubre de 2018, la vicepresidenta del TJUE, D.<sup>a</sup> Rosario Silva de Lapuerta, dicta un auto<sup>108</sup> por el que se aceptan las medidas provisionales solicitadas por la Comisión y se ordena a Polonia suspender inmediatamente la aplicación de las disposiciones nacionales relativas a la reducción de la edad de jubilación de los magistrados del TS.

El 3 de abril de 2019, la Comisión Europea inicia otro procedimiento de infracción enviando una carta de notificación formal a Polonia sobre el nuevo régimen disciplinario para los jueces.<sup>109</sup>

Conviene recordar que los jueces de tribunales ordinarios están sometidos a investigaciones, procedimientos disciplinarios y, en última instancia, sanciones por el contenido de sus decisiones judiciales. Pues bien, la Sala disciplinaria del TS, que examina las decisiones adoptadas en el marco de los procedimientos disciplinarios abiertos contra los jueces, está integrada únicamente por jueces nombrados por el Consejo Nacional del Poder Judicial, que es designado por el Parlamento.

El 11 de abril de 2019, el Abogado General del TJUE presenta conclusiones<sup>110</sup> y propone al Tribunal que “declare que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del párrafo segundo del art. 19.1 TUE”.

### **3.2. HUNGRÍA**

Hungría es otro Estado miembro de la UE que ha violado reiteradamente los principios del Estado de Derecho. La cruzada que mantiene el actual Gobierno húngaro

---

<sup>107</sup> LÓPEZ GARRIDO, D. & LÓPEZ CASTILLO, A. (2019). The real enforcement of the rule of law framework. In *The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values*, page 24. Brussels, Belgium: Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament.

<sup>108</sup> Auto de la vicepresidenta del TJUE en el asunto C-619/18, Comisión/Polonia, de 19 de octubre de 2018, ECLI:EU:C:2018:852.

<sup>109</sup> Communiqué de presse: La Commission européenne engage une procédure d'infraction en vue de mettre les juges polonais à l'abri de tout contrôle politique, 3 avril 2019.

<sup>110</sup> Conclusiones del Abogado General en el asunto C-619/18, Comisión/Polonia, de 11 de abril de 2019, ECLI:EU:C:2019:325.

con la UE en materia de política migratoria ha contribuido en gran medida a generar un ambiente de tensión de difícil solución.

La construcción de una valla por parte de Hungría para cerrar sus fronteras prendió la mecha, pero las restricciones migratorias han ido en aumento hasta el punto de penalizar la ayuda a los migrantes y solicitantes de asilo.

En este contexto, el Parlamento Europeo acuerda poner en marcha el procedimiento del art. 7 TUE.

### **3.2.1. ORÍGENES DEL CONFLICTO CON LA UNIÓN EUROPEA POR LA POLÍTICA MIGRATORIA: PRIMER PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN**

En 2015, se aprueban en Hungría tres leyes en materia de asilo: Ley CVI, de 30 de junio de 2015, por la que se modifica la Ley LXXX, de 2007, sobre asilo<sup>111</sup>; Ley CXXVII, de 6 de julio de 2015, sobre el establecimiento del cierre temporal de las fronteras y por la que se modifican determinadas leyes relativas a la migración<sup>112</sup>; y Ley CXL, de 4 de septiembre de 2015, por la que se modifican determinadas leyes relativas a la gestión de la inmigración masiva<sup>113</sup>.

La Ley CVI, de 30 de junio de 2015, permite al Gobierno de Hungría aprobar un decreto<sup>114</sup> por el que se adoptan dos listas idénticas: una con terceros países seguros y otra con países de origen seguros. De este modo, tanto en una como en otra se incluyeron los “Estados miembros y los Estados candidatos de la UE (excepto Turquía), los Estados miembros del Espacio Económico Europeo y los Estados de los Estados Unidos de América que no aplican la pena de muerte, además de Suiza, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Canadá, Australia y Nueva Zelanda”. Una vez firmado el acuerdo con la UE en materia de asilo<sup>115</sup>, Turquía es añadido en ambas listas.<sup>116</sup>

---

<sup>111</sup> Publicada el 8 de julio de 2015 en el Boletín Oficial de Polonia y vigente desde el 9 de julio de 2015.

<sup>112</sup> Publicada el 13 de julio de 2015 en el Boletín Oficial de Polonia y vigente desde el 1 de agosto de 2015.

<sup>113</sup> Publicada el 7 de septiembre de 2015 en el Boletín Oficial de Polonia y vigente desde el 15 de septiembre de 2015.

<sup>114</sup> Decreto del Gobierno de Hungría 191/2015 (VII. 21).

<sup>115</sup> Véase el comunicado de prensa “Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016”, nº 144/16, publicado el 18 de marzo de 2016 en la web oficial del Consejo Europeo.

<sup>116</sup> NAGY, B. (2016). Hungarian Asylum Law and Policy in 2015-2016: Securitization Instead of Loyal Cooperation. *German Law Journal*, vol. 17, nº 6, page 1045.

El art. 2(h) de la Ley LXXX, de 2007, sobre asilo<sup>117</sup>, dispone que un país de origen seguro es el que, en todo o en parte, está incluido en una lista aprobada por el Consejo de la UE o en “la lista nacional estipulada por un decreto del Gobierno”. A continuación, el precepto prosigue diciendo que “la presencia del país en cualquiera de las listas constituye una presunción *iuris tantum*, según la cual no existe persecución general y sistemática en dicho país o en una parte del mismo, no existe amenaza de violencia generalizada en el contexto de situaciones de conflicto internacional o nacional, no se aplican torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y existe un sistema eficaz de recursos para hacer frente a cualquier daño de esos derechos o libertades”.

En paralelo, el Derecho Internacional<sup>118</sup> y el Derecho de la UE<sup>119</sup> entienden que un país de origen seguro es aquel que está dotado de un sistema democrático y, de forma general y sistemática, no ejerce o sufre: persecución<sup>120</sup>, tortura o tratos o penas inhumanos o degradantes, amenazas de violencia y conflictos armados.<sup>121</sup>

Según lo establecido en la Directiva de procedimientos<sup>122</sup>, al realizar la valoración de la seguridad de los países, los Estados miembros de la UE han de tener en cuenta, entre otras cuestiones, el grado de protección que se ofrece contra la persecución o los malos tratos mediante:

- Las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes del país y la manera en que se aplican.
- La observancia de los derechos y libertades fundamentales establecidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades fundamentales, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o en la Convención contra la tortura y otros tratos o

---

<sup>117</sup> Aprobada por el Parlamento de Hungría el 25 de junio de 2007 y vigente desde el 1 de enero de 2008.

<sup>118</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951.

<sup>119</sup> 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 (en adelante Directiva de procedimientos).

<sup>120</sup> Véase el art. 9 de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (en adelante Directiva 2011/95/UE).

<sup>121</sup> Véase el documento “La lista común a la UE de países de origen seguros”, publicado en la web oficial de la Comisión Europea.

<sup>122</sup> Véase el Anexo I de la Directiva de Procedimientos.

penas crueles, inhumanos o degradantes<sup>123</sup>, en particular aquellos que, con arreglo al art. 15.2 del referido Convenio Europeo, no son susceptibles de excepciones.

- El respeto al principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra de 1951.
- La existencia de un sistema de vías de recurso eficaces contra las violaciones de dichos derechos y libertades.

Con arreglo al art. 2(i) de la Ley LXXX, de 2007, sobre asilo, un tercer país seguro se define como:

*Un país en el que las autoridades han determinado que el solicitante es tratado de acuerdo con los siguientes principios:*

- a. su vida y su libertad no están en peligro por razones raciales o religiosas o por su etnia/nacionalidad, pertenencia a un grupo social o convicción política, y el solicitante no está expuesto a un riesgo de daños graves;*
- b. el respeto al principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra;*
- c. se reconoce y aplica la norma de Derecho Internacional según la cual el solicitante no puede ser expulsado al territorio de un país en el que estuviera expuesto a pena de muerte, tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; y*
- d. se garantiza la posibilidad de solicitar el reconocimiento como refugiado y, en caso de adquirir tal condición, se garantiza su protección de conformidad con la Convención de Ginebra.*

Un caso llamativo es el de Serbia, inserto desde el año 2015 en la lista húngara de los terceros países seguros. Sin embargo, esto es contrario a la posición tomada por

---

<sup>123</sup> Hecha en Nueva York el 10 de diciembre de 1984.

el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)<sup>124</sup> y el Tribunal Supremo de Hungría<sup>125</sup> en el año 2012, por la que se niega esa consideración a Serbia a la luz de su deficiente sistema de asilo.<sup>126</sup>

El ACNUR, que trabaja para proteger y asistir a los refugiados en todo el mundo, ha expresado reiteradamente su preocupación por la designación por parte de Serbia de todos sus países vecinos como seguros. Muchas solicitudes de asilo son denegadas sobre esta base y los recursos administrativos y judiciales no pueden describirse como eficaces. La utilización por Serbia del concepto de tercer país seguro hace que los solicitantes de asilo sean devueltos a los países vecinos, que también niegan el estatuto de refugiado a la mayoría de ellos sobre la base de un tercer país seguro, y desde donde volverían a ser devueltos.<sup>127</sup>

Sin embargo, la jurisprudencia de los tribunales húngaros sobre la calificación de Serbia como tercer país seguro varía en 2016, tras la retirada del dictamen del Tribunal Supremo de Hungría de 10 de diciembre de 2012, que establecía directrices sobre la aplicación del concepto de tercer país seguro y exigía que los tribunales tuvieran en cuenta información fidedigna sobre el país de origen disponible en el momento de dictar sentencia, así como la información sobre el país publicada por el ACNUR. Si bien el Tribunal de Szeged, al sur de Hungría, comienza a rechazar la mayoría de los recursos contra las decisiones de inadmisibilidad por motivos de seguridad, a finales de año invierte su práctica de nuevo. Incluso, otros tribunales rechazan varias apelaciones sobre la base de que Serbia puede considerarse segura.<sup>128</sup>

La Ley CXXVII, de 6 de julio de 2015, introduce el procedimiento acelerado (duración de hasta 15 días), en el que se restringen los plazos de presentación de las solicitudes de asilo y se deniega el efecto suspensivo de los recursos de apelación, que deben interponerse en el plazo de tres días sin hacer referencia a nuevos hechos o nuevas circunstancias. A su vez, la ley dispone que la solicitud de asilo es inadmisibile si

---

<sup>124</sup> UNHCR, *Serbia as a country of asylum: Observations on the situation of asylum-seekers and beneficiaries of international protection in Serbia*, August 2012, paragraphs 4 and 81.

<sup>125</sup> Opinion 2/2012, XII (10) KMK of the Supreme Court of Hungary (Kúria) on Certain Questions Related to the Application of the Safe Third Country Concept, 10 December 2012.

<sup>126</sup> IVÁN, J. (2017). Where Do State Responsibilities Begin and End? Border Exclusions and State Responsibility. In O'SULLIVAN, M. & STEVENS, D. (Ed.), *States, the Law and Access to Refugee Protection*, page 61. Oxford, United Kingdom, and Portland, United States of America: Hart Publishing.

<sup>127</sup> BINETTI ARMSTRONG, A. (2018). Serbia is Not a "Safe" Third Country. In *Chutes and Ladders: Nonrefoulement and the Sisyphian Challenge of Seeking Asylum in Hungary*, page 111. Washington, D. C., United States of America: Human Rights Institute, Georgetown University Law Center.

<sup>128</sup> See the document 'Asylum in Hungary: damaged beyond repair?', based on information collected and reported by ECRE member organisation Hungarian Helsinki Committee (HHC), 2017, page 4. Recuperado de: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/03/Legal-Note-1.pdf>



el solicitante ha permanecido/viajado por el territorio de un tercer país seguro y hubiera tenido la oportunidad de solicitar protección efectiva, o tiene parientes en ese país y puede entrar en él. En ese caso, el solicitante puede, a más tardar en un plazo de tres días, formular una declaración acerca de por qué dicho país no puede considerarse seguro.<sup>129</sup>

Asimismo, siguiendo el ejemplo de Grecia (2012) y Bulgaria (2014), la ley permite levantar una valla con la que se cierre la frontera entre Hungría y Serbia. El 15 de septiembre de 2015 se termina la construcción, que mide 175 km de largo y 4 m de altura y cuyo coste se estima en alrededor de 98 millones de euros.<sup>130</sup>

La Ley CXL, de 4 de septiembre de 2015, por la que se modifican determinadas leyes relativas a la gestión de la inmigración masiva, amplía el plazo de 3 a 7 días para la interposición del recurso contra las decisiones desestimatorias. Como esta norma no entra en vigor hasta el 15 de septiembre de 2015, las personas que iniciaron el procedimiento de asilo entre el 1 de agosto y el 15 de septiembre de 2015, siguieron estando sujetas a las normas de admisibilidad más estrictas, incluido el plazo de apelación de tres días.<sup>131</sup>

El 15 de septiembre de 2015 entra en vigor la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la del Código Penal. Las autoridades tipifican como delito la entrada ilegal a través de la valla fronteriza y crean zonas de tránsito en la frontera para los solicitantes de asilo.<sup>132</sup>

El 16 de octubre de 2015, Hungría completa la construcción de una segunda valla a lo largo de su frontera con Croacia.

El 17 de noviembre de 2015, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, afirma que la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal<sup>133</sup> y la del Código Penal<sup>134</sup> son incompatibles con los compromisos de derechos humanos que vinculan a Hungría. Además, observa que

---

<sup>129</sup> GYOLLAI, D. (2018). The relevant legislative and institutional framework in the field of migration and asylum. In *Hungary-Country Report: Legal & Policy Framework of Migration Governance*, page 24. Glasgow, United Kingdom: Glasgow Caledonian University.

<sup>130</sup> AMNESTY INTERNATIONAL (2015). Refugees unwelcome: Hungary's efforts to keep refugees out. In *Fear and fences: Europe's approach to keeping refugees at bay*, page 75. London, United Kingdom: Amnesty International Ltd.

<sup>131</sup> POLLET, K. & MOUZOURAKIS, M. (2015). The transformation of asylum in Hungary. In *Crossing Boundaries: The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary*, page 13, European Council for Refugees and Exiles (ECRE).

<sup>132</sup> AMNESTY INTERNATIONAL (2016). The national human rights framework. In *Hungary: trampling on the rights of refugees and asylum-seekers*, 25<sup>th</sup> Session of the UPR Working Group, page 4.

<sup>133</sup> Ley C/2012, del Código Penal.

<sup>134</sup> Ley XIX/1998, de Enjuiciamiento Criminal.

algunas de las acciones llevadas a cabo por las autoridades húngaras, como la denegación de entrada, la detención y el retorno de refugiados, utilizando una fuerza desproporcionada, constituyeron claras violaciones del Derecho Internacional.<sup>135</sup>

El 10 de diciembre de 2015, la Comisión Europea inicia un procedimiento de infracción contra Hungría por su legislación de asilo.<sup>136</sup> A este respecto, considera que la normativa húngara es incompatible, en algunos casos, con la de la UE, en particular con la Directiva de procedimientos y la Directiva sobre el derecho a la interpretación y traducción en los procedimientos penales<sup>137</sup>, así como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.<sup>138</sup>

### **3.2.2. NOVEDADES LEGISLATIVAS EN MATERIA MIGRATORIA EN LOS AÑOS 2016-2017**

El 10 de mayo de 2016, el Parlamento de Hungría aprueba la Ley XXXIX, de 2016, por la que se modifican determinadas leyes relativas a la migración y otras leyes conexas<sup>139</sup>, que contempla los siguientes aspectos.<sup>140</sup>

- Reducción de 60 a 30 días el período máximo de estancia en los centros de acogida tras el reconocimiento del estatuto de refugiado o de la protección subsidiaria.
- Reducción de 1 año a 6 meses el período de inscripción automática para los servicios básicos de salud tras el reconocimiento del estatuto de refugiado o de la protección subsidiaria.
- Finalización del plan de apoyo para la integración de refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria, introducido en el año 2013<sup>141</sup>.

---

<sup>135</sup> AMNESTY INTERNATIONAL (2015). The unfolding of the “crisis”. In *Fenced out: Hungary’s violations of the rights of refugees and migrants*, page 7. London, United Kingdom: Amnesty International Publications.

<sup>136</sup> Véase el comunicado de prensa “La Comisión inicia un procedimiento de infracción contra Hungría por su legislación de asilo”, publicado el 10 de diciembre de 2015 en la web oficial de la UE.

<sup>137</sup> Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales.

<sup>138</sup> KOVACS, K. (2016). *Access to Justice? Migration Cases before the Constitutional Court of Hungary*, 15<sup>th</sup> meeting of the Joint Council on Constitutional Justice, Venice Commission, page 3.

<sup>139</sup> Vigente desde el 1 de junio de 2016.

<sup>140</sup> EUROPEAN MIGRATION NETWORK (2017). *The changing influx of asylum seekers in 2014-2016: Member State (Hungary) responses*, European Commission, pages 3-4.

<sup>141</sup> Ley XCIII, de 2013, por la que se modifican determinadas leyes relativas a la aplicación de la ley.

- Reducción de 10 a 3 años la duración de los documentos de identidad expedidos a los refugiados y de 5 a 3 años en el caso de las personas con protección subsidiaria.

El 13 de junio de 2016, el Parlamento de Hungría aprueba la Ley XCIV, de 2016, por la que se modifican las leyes necesarias para llevar a cabo con amplio alcance los procedimientos de asilo en la frontera<sup>142</sup>. Esta ley tiene por objeto marcar una zona de seguridad de 8 km entre la frontera y la entrada de las zonas de tránsito, situada al otro lado valla, de manera que cualquier persona que allí se encuentre, incapaz de probar su identidad, será escoltada por la policía húngara a uno de los pasos fronterizos oficiales y se le expulsará del país sin iniciar el procedimiento de asilo. Los que deseen solicitar asilo pueden regresar, pero sólo a través de las zonas de tránsito, para las que tienen que hacer cola junto con el resto de migrantes que llegan a la frontera.<sup>143</sup>

El 7 de marzo de 2017, el Parlamento de Hungría aprueba la Ley XX, de 2017, sobre la modificación de ciertos actos relacionados con el aumento del rigor de los procedimientos llevados a cabo en las áreas de gestión de fronteras<sup>144</sup>, que introduce cambios en cinco disposiciones: la Ley de asilo, la Ley de la admisión y el derecho de residencia de nacionales de terceros países, la Ley de fronteras estatales, la Ley de delitos menores y la Ley de protección de la infancia y gestión de la tutela.<sup>145</sup>

Esta norma crea nuevas restricciones para los solicitantes de asilo. En esencia, todas las personas que solicitan la condición de refugiado pueden ser detenidas en la zona de tránsito. En este sentido, las personas que se encuentran en situación ilegal en Hungría serán escoltadas por la policía de vuelta al otro lado de la valla y las personas en la zona de tránsito serán detenidas, sin que estas últimas puedan salir si no es a través de la llamada puerta de salida hacia Serbia o Croacia. A su vez, de acuerdo con lo establecido en el art. 1 de la ley, durante un “estado de crisis debido a la migración

---

<sup>142</sup> Vigente desde el 5 de julio de 2016.

<sup>143</sup> GALLAI, S., HORVÁTH, D. & HORVÁTH-SÁNTHA, H. (2017). Migration as a Political and Public Phenomenon: The Case of Hungary. In LOS, R. & KOBIERECKA, A. (Ed.), *The V4 Towards Migration Challenges in Europe: An analysis and Recommendations*, page 103. Lodz, Hungary: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

<sup>144</sup> Vigente desde el 28 de marzo de 2017.

<sup>145</sup> GIL-BAZO, M. T. (3<sup>rd</sup> May 2017). *The End of the Right to Asylum in Hungary?*, European Database of Asylum Law. Recuperado de: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/end-right-asylum-hungary>

masiva”, los niños extranjeros de entre 14 y 18 años sin acompañante que soliciten la condición de refugiado quedarán excluidos de las leyes de protección a la infancia.<sup>146</sup>

Las medidas adoptadas, que castigan y perjudican a los refugiados y migrantes que entran en el territorio de Hungría, representan un riesgo claro de violación grave de los valores comunes de la UE, incluidos los derechos humanos. Por este motivo, el 9 de marzo de 2017, Amnistía Internacional, que es una organización que defiende los derechos humanos en todo el mundo, publica una declaración<sup>147</sup> pidiendo a la Comisión Europea y a los Estados miembros de la UE que hagan todo lo posible para garantizar que las leyes húngaras se ajusten a la legislación de la UE y a las normas internacionales, incluyendo la presentación de una propuesta motivada al Consejo Europeo para activar el mecanismo preventivo previsto en el art. 7.1 TUE.

El 14 de marzo de 2017, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>148</sup> falla que el confinamiento de personas solicitantes de asilo en zonas de tránsito equivale a privación arbitraria de libertad. El Tribunal también concluye que, debido a las condiciones precarias que tuvieron que soportar durante semanas las personas solicitantes de asilo y a la inexistencia de recursos judiciales contra dicha forma de detención, Hungría no había ofrecido protección adecuada contra el riesgo real de sufrir trato inhumano y degradante.<sup>149</sup>

El 17 de mayo de 2017, el Parlamento Europeo aprueba una resolución sobre la situación en Hungría<sup>150</sup>, en la que reconoce la existencia de un riesgo claro de violación grave de los valores contemplados en el art. 2 TUE y justifica la puesta en marcha del procedimiento contemplado en el art. 7 TUE.

---

<sup>146</sup> KLAUS, W., LÉVAY, M., RZEPLINSKA, I. & SCHEINOST, M. (2018). Refugees and Asylum Seekers in Central European Countries: Reality, Politics and the Creation of Fear in Societies. In KURY, H. & REDO, S. (Ed.), *Refugees and Migrants in Law and Policy*, page 475. Freiburg, Germany, and Wien, Austria: Springer.

<sup>147</sup> See the public statement ‘Hungary: Legal amendments to detain all asylum-seekers a deliberate new attack on the rights of refugees and migrants’, 9 March 2017. Recuperado de: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2758552017ENGLISH.pdf>

<sup>148</sup> Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 14 de marzo de 2017, asunto *Ilias y Ahmed c. Hungría* (nº 47287/15).

<sup>149</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL (2018). Hungría. En *Informe 2017/18 Amnistía Internacional*, p. 233. Londres, Reino Unido: Amnesty International Ltd.

<sup>150</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de mayo de 2017, sobre la situación en Hungría (2017/2656(RSP)), P8\_TA(2017)0216.

Ese mismo día, la Comisión Europea decide continuar el procedimiento de infracción iniciado en diciembre de 2015 contra Hungría con respecto a su legislación de asilo enviando una carta complementaria de notificación formal.<sup>151</sup>

Como la respuesta proporcionada por las autoridades húngaras no se considera satisfactoria, el 7 de diciembre de 2017 la Comisión pasa a la segunda etapa del procedimiento de infracción mediante el envío de un dictamen motivado.<sup>152</sup>

El 1 de enero de 2018 entra en vigor la Ley CXLIII, de 2017, por la que se modifican determinadas leyes relativas a la inmigración. La principal novedad es que introduce un nuevo campo de exclusión del estatus de refugiado. De esta forma, aquellos que hayan cometido un delito castigado con al menos cinco años de prisión, pueden no ser reconocidos como tales. Este precepto entra en el ámbito de aplicación del art. 17 de la Directiva 2011/95/UE, que contiene motivos de exclusión de la protección subsidiaria, pero se aparta tanto de los motivos de exclusión consagrados en relación con los refugiados (art. 12 de la citada disposición), que llega a contravenir la Convención de Ginebra. Aparte, otro motivo de preocupación importante es que se elimina el recurso judicial contra la negativa a otorgar asistencia jurídica a las personas que afirman necesitar protección.<sup>153</sup>

### **3.2.3. CRISIS ACTUAL DEL ESTADO DE DERECHO: SEGUNDO PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN Y ACTIVACIÓN DEL ARTÍCULO 7 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA**

El 13 de febrero de 2018, el Gobierno de Hungría presenta al Parlamento del país el paquete legislativo “Stop Soros”<sup>154</sup>, que incluye el Proyecto de Ley T/1976, sobre la concesión de licencias a organizaciones de apoyo a la migración, el Proyecto de

---

<sup>151</sup> Communiqué de presse: La Commission donne suite à la procédure d’infraction engagée contre la Hongrie concernant la législation de cette dernière en matière d’asile, 17 mai 2017.

<sup>152</sup> Communiqué de presse: La Commission poursuit la procédure d’infraction contre la Hongrie concernant la législation de cette dernière en matière d’asile, 7 décembre 2017.

<sup>153</sup> NAGY, B. (2018). The Formation of Asylum at National Level: The New EU Asylum Countries. In STOYANOVA, V. & KARAGEORGIU, E. (Ed.), *The New Asylum and Transit Countries in Europe during and in the Aftermath of the 2015/2016 Crisis*, page 38. Leiden, The Netherlands, and Boston, United States of America: Brill Nijhoff.

<sup>154</sup> El nombre hace alusión a George Soros, un filántropo húngaro-americano acusado por el partido gobernante de facilitar la migración ilegal a Hungría. Recuperado de: <http://www.omct.org/human-rights-defenders/urgent-interventions/hungary/2018/07/d24961/>

Ley T/19775, sobre la obligación de financiación de la inmigración, y el Proyecto de Ley T/19774, sobre la orden de restricción de la inmigración.

El debate sobre el proyecto de ley comienza el 20 de febrero de 2018, pero el Gobierno no quiere proceder a la votación hasta después de las elecciones parlamentarias, previstas para el 8 de abril de 2018. Esto se debe a que no cuenta con la mayoría de 2/3 necesaria para su aprobación.<sup>155</sup>

En sus observaciones finales de 5 de abril de 2018, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por sus Estados parte, manifiesta que “el Estado parte (Hungría) debe rechazar los proyectos de ley incluidos en el llamado paquete “Stop Soros” [...] y asegurarse de que todas las leyes relativas a las ONG se ajusten plenamente a las obligaciones internacionales que ha contraído en virtud del Pacto, reflejen la importante función que desempeñan esas organizaciones en una sociedad democrática y tengan por objeto facilitar su labor, no entorpecerla”<sup>156</sup>.

El 25 de mayo de 2018, el Gobierno húngaro anuncia que esos proyectos de ley no serían presentados de nuevo al Parlamento y que se estaba preparando un nuevo paquete legislativo.

El 29 de mayo de 2018, el Ministro del Interior presenta al Parlamento el nuevo proyecto de paquete legislativo “Stop Soros”<sup>157</sup>, por el que se penalizaría a quienes ofrecen ayuda a los migrantes y solicitantes de asilo. El texto modificaría nueve leyes vigentes sobre asilo, las fronteras del país y la policía. Como novedad, se establecería un delito de “promover la inmigración ilegal”. En concreto, quienes sean declarados culpables de cometer este delito “regularmente”, o quienes ayuden a “varias personas”, se enfrentarían a penas de hasta un año de prisión.<sup>158</sup>

El nuevo delito, regulado en el art. 11 del proyecto de ley y por el que se modificaría el art. 353/A del Código Penal húngaro, abarca las siguientes cuestiones:

---

<sup>155</sup> BOROS, T. (2018). What is in the new ‘Stop Soros’ package? In *The Hungarian ‘Stop Soros’ Act*, page 2. Budapest, Hungary: Friedrich-Ebert-Stiftung.

<sup>156</sup> Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Hungría (CCPR/C/HUN/CO/6), 122º período de sesiones del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (12 de marzo de 2018 - 6 de abril de 2018), párrafo 56.

<sup>157</sup> Proyecto de Ley T/333, por el que se modifican determinadas leyes relativas a la lucha contra la inmigración ilegal.

<sup>158</sup> See the document ‘Hungary’s False Sense of Security’, Human Rights First, June 2018, page 6. Recuperado de: <https://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/Hungary-False-Sense-Security-final.pdf>

- tipifica como delito toda “actividad organizativa” destinada a ayudar a los solicitantes de asilo, ya sea en Hungría o en la frontera húngara, a ejercer su derecho legal a iniciar el procedimiento de asilo o a obtener un permiso de residencia;
- establece que el delito puede cometerse por cualquier persona que asista directamente a un migrante, pero también preparando o distribuyendo material informativo o creando o gestionando una red para llevar a cabo esas actividades;
- penaliza a la persona que organiza la vigilancia de las fronteras; y
- penaliza a toda persona que proporcione medios financieros para las actividades mencionadas.<sup>159</sup>

El 20 de junio de 2018, el Parlamento de Hungría aprueba el polémico paquete legislativo por 160 votos a favor y 18 en contra. De esta forma, el Gobierno húngaro ignora abiertamente las peticiones de la Comisión de Venecia, que estaba examinando el proyecto de ley y se esperaba que diera a conocer su opinión final unos días después. En su dictamen publicado el 25 de junio de 2018, la Comisión de Venecia solicita la derogación de la ley por introducir ésta una restricción desproporcionada de los arts. 10 y 11 CEDH.

La Comisión de Venecia señala que “si bien está dispuesta a reconocer que, en principio, una disposición legal relativa a la facilitación de la migración irregular, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, puede perseguir el objetivo legítimo de prevenir el desorden o el crimen contemplado en el segundo párrafo del artículo 11 (del CEDH), conviene destacar que los fines legítimos no deben utilizarse como pretexto para controlar a las ONG o restringir su capacidad para realizar su trabajo legítimo ni como un medio para impedir que las personas soliciten asilo”<sup>160</sup>.

Tras analizar la respuesta de las autoridades húngaras al dictamen motivado de 7 de diciembre de 2017, la Comisión Europea considera que la mayoría de las preocupaciones planteadas no se han abordado. Por ello, el 19 de julio de 2018, la Comisión decide remitir a Hungría al TJUE por el incumplimiento de la legislación de

<sup>159</sup> See the document ‘Briefing on the 2018 anti-NGO (Stop-Soros) Bill’, Open Society Foundations, 18 June 2018, page 3. Recuperado de: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/briefing-summary-hungary-ngolaw-20180618.pdf>

<sup>160</sup> Avis conjoint relatif aux dispositions du projet de train de mesures législatives dénommé “Stop Soros” qui ont des répercussions directes sur les ONG, adopté par la Commission de Venise à sa 115<sup>e</sup> sesión plénière (Venise, 22-23 juin 2018), CDL-AD(2018)013-f, paragraphe 80.

asilo y retorno de la UE. En esa fecha, además, inicia un nuevo procedimiento de infracción a través del envío de una carta de notificación formal a Hungría a raíz de la aprobación de la Ley “Stop Soros”, que entiende incompatible con la legislación de la UE.<sup>161</sup>

El 20 de julio de 2018 se aprueba imponer un gravamen del 25% a los ingresos de todas las ONG que apoyan a los inmigrantes.

El 12 de septiembre de 2018, el Parlamento Europeo aprueba una resolución<sup>162</sup> basada en un informe<sup>163</sup> de la eurodiputada holandesa Judith Sargentini, en la que insta al Consejo de la UE a aplicar a Hungría el art. 7 TUE. La iniciativa requería la mayoría absoluta de la cámara (376 de los 751 miembros del Parlamento) y también dos tercios de todos los votos positivos o negativos emitidos, sin tener en cuenta las abstenciones. Finalmente, sale adelante por 448 votos a favor, 197 en contra y 48 abstenciones. Se trata de la primera vez que la Eurocámara inicia la activación del art. 7 TUE.

Como a la Comisión Europea no le convence la respuesta de las autoridades húngaras a la carta de notificación formal de 19 de julio de 2018, el órgano ejecutivo de la UE decide enviar un dictamen motivado a Hungría con fecha 24 de enero de 2019.<sup>164</sup>

---

<sup>161</sup> Communiqué de presse: La Commission franchit de nouvelles étapes dans des procédures d’infraction ouvertes contre la Hongrie, 19 juillet 2018.

<sup>162</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2017/2131(INL)), P8\_TA(2018)0340.

<sup>163</sup> Informe, de 4 de julio de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión, 2017/2131(INL).

<sup>164</sup> Communiqué de presse: La Commission engage l’étape suivante dans la procédure d’infraction à l’encontre de la Hongrie qui incrimine les activités de soutien aux demandeurs d’asile, 24 janvier 2019.



#### 4. CONCLUSIONES

PRIMERA. A mi parecer, resulta difícil pensar, al menos por ahora, que se llegue a suspender a Polonia y/o Hungría de sus derechos de voto en el Consejo de la Unión Europea. Esto se debe principalmente a las amplias mayorías requeridas para ello, pues conviene recordar que, según lo establecido en el art. 7.2 TUE, para constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de la UE de los valores contemplados en el art. 2 TUE, se requiere la unanimidad del Consejo Europeo. En este sentido, no parece que Polonia y Hungría vayan a votar a favor de sancionarse entre sí, teniendo en cuenta que ambos han amenazado el Estado de Derecho en sus respectivos territorios.

SEGUNDA. La incorporación a través del Tratado de Niza de un mecanismo preventivo para constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el art. 2 TUE, pone de manifiesto la resistencia que opone la UE a la suspensión de los derechos de voto del mismo en el Consejo de la Unión Europea, dado que aquel está configurado como una advertencia para que éste revierta la situación y así evitar la continuación del procedimiento previsto en el art. 7 TUE. De esta forma, se puede decir que el art. 7.1 TUE tiene una finalidad elusiva, ya que el cumplimiento de las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea conlleva no tener que recurrir a medidas más restrictivas. Además, su carácter preceptivo y previo al mecanismo sancionador otorga más tiempo al Estado de que se trate para corregir los desajustes con los postulados de la Unión.

TERCERA. Como se ha comentado, la expresión “violación grave” implica que no basta con una violación ocasional o menor de los valores fundamentales de la UE, sino que se requieren violaciones de cierto grado y con cierto impacto. No obstante, considero que esta aproximación teórica es ciertamente insuficiente porque, aun cuando consigue delimitar con más o menos acierto la noción de gravedad, no logra dar una definición que permita distinguir con claridad lo que es grave y lo que no. Con este propósito, quizás sería más conveniente elaborar una lista de referencia, tal y como hizo la Comisión de Venecia para definir el significado del Estado de Derecho.

CUARTA. Algo parecido sucede con el art. 7.3 TUE cuando habla de la suspensión de “determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados”, debido a que, a excepción de los derechos de voto en el Consejo de la Unión Europea, se desconoce cuáles son los restantes.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ALARCÓN, N. (2017). *Así funciona el artículo 7: mecanismo, historia y contexto*. Bruselas, Bélgica: AQUI EUROPA, S. L.
- ALTAFIN, C., HAASZ, V. & PODSTAWA, K. (2016). Repairing fundamental rights at home - the Rule of Law Framework, Polish and Hungarian constitutional crises. In *Assessing the strategic use of the EU fundamental and human rights toolbox*. Venice, Italy: Foresting Human Rights among European Policies.
- AMNESTY INTERNATIONAL (2015). The unfolding of the “crisis”. In *Fenced out: Hungary’s violations of the rights of refugees and migrants*. London, United Kingdom: Amnesty International Publications.
- AMNESTY INTERNATIONAL (2015). Refugees unwelcome: Hungary’s efforts to keep refugees out. In *Fear and fences: Europe’s approach to keeping refugees at bay*. London, United Kingdom: Amnesty International Ltd.
- AMNESTY INTERNATIONAL (2016). The national human rights framework. In *Hungary: trampling on the rights of refugees and asylum-seekers*, 25<sup>th</sup> Session of the UPR Working Group.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2018). Hungría. En *Informe 2017/18 Amnistía Internacional*. Londres, Reino Unido: Amnesty International Ltd.
- *Article 7 TEU, the EU Rule of Law Framework and EU Values: Powers, Procedures, Implications*, Conference hosted jointly by the University of Warsaw, Faculty of Law and Administration, Chair of European Law and the Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 13-15 September 2017. Recuperado de: <https://ila.vettoreweb.com/Storage/Download.aspx?DbStorageId=2398&StorageFileGuid=dff23a8b-daf0-46bc-9031-e74d4e23afc5>
- *Asylum in Hungary: damaged beyond repair?*, based on information collected and reported by ECRE member organisation Hungarian Helsinki Committee (HHC), 2017. Recuperado de: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/03/Legal-Note-1.pdf>
- BINETTI ARMSTRONG, A. (2018). Serbia is Not a “Safe” Third Country. In *Chutes and Ladders: Nonrefoulement and the Sisyphean Challenge of Seeking*

- Asylum in Hungary*. Washington, D. C., United States of America: Human Rights Institute, Georgetown University Law Center.
- BINGHAM T. (2010). *The Rule of Law*. London, United Kingdom: Penguin Books.
  - BOROS, T. (2018). What is in the new ‘Stop Soros’ package? In *The Hungarian ‘Stop Soros’ Act*. Budapest, Hungary: Friedrich-Ebert-Stiftung.
  - *Briefing on the 2018 anti-NGO (Stop-Soros) Bill*, Open Society Foundations, 18 June 2018. Recuperado de: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/briefing-summary-hungary-ngolaw-20180618.pdf>
  - CRABIT, E. & BEL N. (2016). The EU Rule of Law Framework. In SCHROEDER, W. (Ed.), *Strengthening the Rule of Law in Europe*. Oxford, United Kingdom, and Portland, United States of America: Hart Publishing.
  - EUROPEAN MIGRATION NETWORK (2017). *The changing influx of asylum seekers in 2014-2016: Member State (Hungary) responses*, European Commission.
  - FEKETE, B. (2017). Article 7 TEU: history. In *On Article 7 TEU: Context, History, Doctrine and Shortcomings*. Hungary: Hungarian Academy of Sciences.
  - GALLAI, S., HORVÁTH, D. & HORVÁTH-SÁNTA, H. (2017). Migration as a Political and Public Phenomenon: The Case of Hungary. In LOS, R. & KOBIERECKA, A. (Ed.), *The V4 Towards Migration Challenges in Europe: An analysis and Recommendations*. Lodz, Hungary: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
  - GIL-BAZO, M. T. (3<sup>rd</sup> May 2017). *The End of the Right to Asylum in Hungary?*, European Database of Asylum Law. Recuperado de: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/end-right-asylum-hungary>
  - GRARD, L. (2019). *Propos conclusifs: le futur démocratique de l’Union européenne se situe aussi dans l’Union européenne*. France: Les Cahiers de l’Association Française des Auditeurs de l’Académie Internationale de Droit Constitutionnel.
  - GREMMELPREZ, F. (2017). *The EU Rule of Law Crisis to the next level: A proliferation of Institutional Constructions*. Ghent, Belgium: Ghent European Law Institute, Ghent University.

- GYOLLAI, D. (2018). The relevant legislative and institutional framework in the field of migration and asylum. In *Hungary-Country Report: Legal & Policy Framework of Migration Governance*. Glasgow, United Kingdom: Glasgow Caledonian University.
- HILLION, C. (2016). Means to promote the rule of law. In *Overseeing the rule of law in the European Union - Legal mandate and means*. Sweden: Swedish Institute for European Policy Studies.
- HIRV, J. (2018). *Evolution of Values of the European Union in the Treaties: A Comparative Analysis* (master thesis). European Post Graduate School of International & Development Studies, Brussels, Belgium.
- *Hungary's False Sense of Security*, Human Rights First, June 2018. Recuperado de: <https://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/Hungary-False-Sense-Security-final.pdf>
- IVÁN, J. (2017). Where Do State Responsibilities Begin and End? Border Exclusions and State Responsibility. In O`SULLIVAN, M. & STEVENS, D. (Ed.), *States, the Law and Access to Refugee Protection*. Oxford, United Kingdom, and Portland, United States of America: Hart Publishing.
- JAGLAND, T. (2018). Efficacité, impartialité et indépendance des systèmes judiciaires. *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit*, 128<sup>e</sup> Session du Comité des Ministres. Elsenaur, Danemark: Conseil de l'Europe.
- KLAMERT, M. & KOCHENOV, D. (2019). Common Provisions. In KELLERBAUER, M., KLAMERT, M. & TOMKIN, J. (Ed.), *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- KLAUS, W., LÉVAY, M., RZEPLINSKA, I. & SCHEINOST, M. (2018). Refugees and Asylum Seekers in Central European Countries: Reality, Politics and the Creation of Fear in Societies. In KURY, H. & REDO, S. (Ed.), *Refugees and Migrants in Law and Policy*. Freiburg, Germany, and Wien, Austria: Springer.
- KOCHENOV, D. (2017). Background. In *Busting the Myths Nuclear: A Commentary on Article 7 TEU*. Groningen, The Netherlands: Department of Law, European University Institute.

- KOCHENOV, D. & PECH, L. (2015). The Commission's proposal. In *Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction*. Florence, Italy: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- KOVACS, K. (2016). *Access to Justice? Migration Cases before the Constitutional Court of Hungary*, 15<sup>th</sup> meeting of the Joint Council on Constitutional Justice, Venice Commission.
- KRZYWON, A. (2018). La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): cómo cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años, nº 41. *Teoría y Realidad Constitucional*. Recuperado de: revistas.uned.es
- *La lista común a la UE de países de origen seguros*, publicado en la web oficial de la Comisión Europea.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. (2016). El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y “dilema de Copenhague”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 38. Recuperado de: revistas.uned.es
- LÓPEZ GARRIDO, D. & LÓPEZ CASTILLO, A. (2019). The real enforcement of the rule of law framework. In *The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values*. Brussels, Belgium: Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament.
- MAK, E. & TAEKEMA, S. (2016). The European Union's Rule of Law Agenda: Identifying Its Core and Contextualizing Its Application. In *Hague Journal on the Rule of Law*, Volume 8, Issue 1. Rotterdam, The Netherlands: Springer.
- MARGARITIS, K. (2019). *Strengthening the founding values of the EU: The potential role of the Fundamental Rights Agency*. Crete, Greece: Department of Political Science, University of Crete.
- MORIARTY, B. (2012). Human Rights in EU Law. In MORIARTY, B. & MASSA, E. (Ed.), *Human Rights Law*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- NAGY, B. (2016). Hungarian Asylum Law and Policy in 2015-2016: Securitization Instead of Loyal Cooperation. *German Law Journal*, vol. 17, nº 6.

- NAGY, B. (2018). The Formation of Asylum at National Level: The New EU Asylum Countries. In STOYANOVA, V. & KARAGEORGIU, E. (Ed.), *The New Asylum and Transit Countries in Europe during and in the Aftermath of the 2015/2016 Crisis*. Leiden, The Netherlands, and Boston, United States of America: Brill Nijhoff.
- NIE, J. & LIDA, K. (2006). Doctrine of Good Governance and its Relationship to the Rule of Law. In *The Enforcement of Intellectual Property Rights in China*. Berne, Switzerland: Cameron May.
- PECH, L. (2011). The enshrinement of the rule of law in the EU Treaties. In *Rule of law as a guiding principle of the European Union's external action*. The Hague, The Netherlands: Centre for the Law of EU External Relations.
- PECH, L., WENNERSTRÖM, E., LEIGH, V., MARKOWSKA, A., DE KEYSER, L., GÓMEZ ROJO, A. & SPANIKOVA, H. (2016). EU legal and policy framework. In *An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights*. Brussels, Belgium: European Parliamentary Research Service.
- POLLET, K. & MOUZOURAKIS, M. (2015). The transformation of asylum in Hungary. In *Crossing Boundaries: The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary*, European Council for Refugees and Exiles (ECRE).
- POPTCHEVA, E. (2016). The Article 7 TEU mechanisms. In *Understanding the EU Rule of Law mechanisms*. Brussels, Belgium: European Parliamentary Research Service.
- *Renforcer le respect de l'État de droit dans l'UE: Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil*, 11 mai 2015. Recuperado de: <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0356-renforcer-le-respect-de-l-etat-de-droit-dans-l-ue-regards-critiques-sur-les-nouveaux>
- SADURSKI, W. (2012). Fundamental Rights and EU Enlargement. In *Constitutionalism and the Enlargement of Europe*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- SZULEKA, M., WOLNY, M. & SZWED, M. (2016). New act on the Constitutional Tribunal. In *The constitutional crisis in Poland 2015-2016*. Warsaw, Poland: Helsinki Foundation for Human Rights.

- VAN HÜLLEN, V. & BÖRZEL, T. A. (2015). Why Being Democratic Is Just Not Enough: The EU's Governance Transfer. In BÖRZEL, T. A. & VAN HÜLLEN, V. (Ed.), *Governance Transfer by Regional Organisations*. London, United Kingdom: Governance and Limited Statehood Series.
- WALTER, C. (2018). Interactions between International and National Norms: Towards an Internationalized Concept of Militant Democracy. In ELLIAN, A. & RIJPKEMA, B. (Ed.), *Militant Democracy - Political Science, Law and Philosophy*. Leiden, The Netherlands: Springer.
- WILMS, G. (2017). Basic Issues Concerning the Protection of the Fundamental Values in the European Union. In *Protecting fundamental values in the European Union through the rule of law: articles 2 and 7 TEU from a legal, historical and comparative angle*. Florence, Italy: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

## ANEXO DE LEGISLACIÓN

- Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. Boletín Oficial del Estado, núm. 108, 6 de mayo de 1999.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951. Boletín Oficial del Estado, núm. 252, 21 de octubre de 1978.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, firmado en Roma (Italia) el 25 de marzo de 1957, con todas las modificaciones que han tenido lugar desde entonces hasta el Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007 (en vigor desde el 1 de diciembre de 2009) y el Tratado de Adhesión de Croacia, de 9 de diciembre de 2011 (en vigor desde el 1 de julio de 2013).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. Boletín Oficial del Estado, núm. 103, 30 de abril de 1977.
- Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, hecha en Nueva York el 10 de diciembre de 1984. Boletín Oficial del Estado, núm. 268, 9 de noviembre de 1987.
- Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht (Países Bajos) el 7 de febrero de 1992, con todas las modificaciones que han tenido lugar desde entonces hasta el Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007 (en vigor desde el 1 de diciembre de 2009) y el Tratado de Adhesión de Croacia, de 9 de diciembre de 2011 (en vigor desde el 1 de julio de 2013).
- Ley polaca del Tribunal Constitucional, de 1 de agosto de 1997.
- Tratado de Ámsterdam, firmado en Ámsterdam (Países Bajos) el 2 de octubre de 1997.
- Ley húngara XIX/1998, de Enjuiciamiento Criminal.
- Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza (Francia) el 7 de diciembre de 2000.
- Tratado de Niza, firmado en Niza (Francia) el 26 de febrero de 2001.
- Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (2002/584/JAI). Diario Oficial de la Unión Europea L 190, 18 de julio de 2002.



- Ley húngara LXXX, de 2007, sobre asilo, aprobada por el Parlamento de Hungría el 25 de junio de 2007.
- Tratado de Lisboa, firmado en Lisboa (Portugal) el 13 de diciembre de 2007 y vigente desde el 1 de diciembre de 2009.
- Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación. Diario Oficial de la Unión Europea L 204, 26 de julio de 2006.
- Decisión 2006/928/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción. Diario Oficial de la Unión Europea L 354, 14 de diciembre de 2006.
- Decisión 2006/929/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Bulgaria para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial, lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. Diario Oficial de la Unión Europea L 354, 14 de diciembre de 2006.
- Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales. Diario Oficial de la Unión Europea L 280, 26 de octubre de 2010.
- Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. Diario Oficial de la Unión Europea L 337, 20 de diciembre de 2011.
- Ley húngara C/2012, del Código Penal.
- 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. Diario Oficial de la Unión Europea L 180, 29 de junio de 2013.

- Ley húngara XCIII, de 2013, por la que se modifican determinadas leyes relativas a la aplicación de la ley, vigente desde julio de 2013.
- Ley húngara CVI, de 30 de junio de 2015, por la que se modifica la Ley húngara LXXX, de 2007, sobre asilo.
- Ley húngara CXXVII, de 6 de julio de 2015, sobre el establecimiento del cierre temporal de las fronteras y por la que se modifican determinadas leyes relativas a la migración.
- Ley húngara CXL, de 4 de septiembre de 2015, por la que se modifican determinadas leyes relativas a la gestión de la inmigración masiva.
- Ley polaca, por la que se modifica la Ley del Tribunal Constitucional, aprobada por el Parlamento de Polonia el 22 de diciembre de 2015 y ratificada por el Senado de Polonia el 24 de diciembre de 2015.
- Ley polaca relativa al Ministerio Fiscal aprobada por el Parlamento de Polonia el 28 de enero de 2016 y ratificada por el Senado de Polonia el 30 de enero de 2016.
- Ley húngara XXXIX, de 2016, por la que se modifican determinadas leyes relativas a la migración y otras leyes conexas, aprobada por el Parlamento de Hungría el 10 de mayo de 2016.
- Ley húngara XCIV, de 2016, por la que se modifican las leyes necesarias para llevar a cabo con amplio alcance los procedimientos de asilo en la frontera, aprobada por el Parlamento de Hungría el 13 de junio de 2016.
- Ley polaca del Tribunal Constitucional aprobada por el Parlamento de Polonia el 22 de julio de 2016.
- Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia. Diario Oficial de la Unión Europea L 217, 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. Diario Oficial de la Unión Europea L 22, 27 de enero de 2017.
- Ley húngara XX, de 2017, sobre la modificación de ciertos actos relacionados con el aumento del rigor de los procedimientos llevados a cabo en las áreas de gestión de fronteras, aprobada por el Parlamento de Hungría el 7 de marzo de 2017.

- Ley polaca, que modifica la Ley sobre la Escuela Nacional de la Judicatura y la Fiscalía, la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios y algunas otras leyes, aprobada por el Senado de Polonia el 11 de mayo de 2017.
- Ley polaca, que modifica la Ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial, aprobada por el Senado de Polonia el 15 de julio de 2017.
- Ley polaca, que modifica la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios, aprobada por el Senado de Polonia el 15 de julio de 2017.
- Ley polaca sobre el Tribunal Supremo aprobada por el Parlamento de Polonia el 20 de julio de 2017 y ratificada por el Senado de Polonia en la noche del 21 al 22 de julio de 2017.
- Recomendación 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 de la Comisión. Diario Oficial de la Unión Europea L 228, 2 de septiembre de 2017.
- Ley polaca del Tribunal Supremo aprobada por el Parlamento de Polonia el 8 de diciembre de 2017 y ratificada por el Senado de Polonia el 15 de diciembre de 2017.
- Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2017, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia, complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520. Diario Oficial de la Unión Europea L 17, 23 de enero de 2018.
- Ley húngara CXLIII, de 2017, por la que se modifican determinadas leyes relativas a la inmigración, vigente desde el 1 de enero de 2018.
- Proyecto de Ley T/333, por el que se modifican determinadas leyes relativas a la lucha contra la inmigración ilegal, presentado el 29 de mayo de 2018 al Parlamento de Hungría.

## **ANEXO DE JURISPRUDENCIA**

- Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 23 de abril de 1986, asunto “*Les Verts*” c. *Parlamento Europeo* (nº 294/83), ECLI:EU:C:1986:166.
- Sentencias del TC de Polonia de 3 de diciembre de 2015 (K 34/15) y 9 de diciembre de 2015 (K 35/15).
- Sentencia del TC de Polonia de 9 de marzo de 2016 (K 47/15).
- Sentencia del TJUE, de 5 de abril de 2016, asunto *Aranyosi y Căldăraru* (C-404/15 y C-659/15 PPU, EU:C:2016:198).
- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 14 de marzo de 2017, asunto *Ilias y Ahmed c. Hungría* (nº 47287/15).
- Sentencia del TJUE (Gran Sala del Tribunal de Justicia), de 25 de julio de 2018, asunto C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586.
- Auto de la vicepresidenta del TJUE en el asunto C-619/18, Comisión/Polonia, de 19 de octubre de 2018, ECLI:EU:C:2018:852.