

**DERECHO PÚBLICO,
ENTRE EL PODER Y UN
AUDAZ DESAFÍO POR EL
ESTADO DE DERECHO**

**LIBRO HOMENAJE AL PROFESOR
JOSÉ EUGENIO SORIANO GARCÍA**

TOMO I

José Suay Rincón
Felio José Bauzá Martorell
(Directores)

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2023 Los autores

© 2023 Atelier

Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona
e-mail: editorial@atelierlibros.es
www.atelierlibrosjuridicos.com
Tel.: 93 295 45 60

ISBN Obra Completa: 978-84-19773-35-7

ISBN Tomo I: 978-84-19773-36-4

Depósito legal: B 14300-2023

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona
www.addenda.es

Impresión: Winihard Gràfics, Avda. del Prat 7, 08180 Moià

BATALLA JUDICIAL EUROPEA POR LA PRIMACÍA Y EL ESTADO DE DERECHO

Araceli Mangas Martín

Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales,
Universidad Complutense de Madrid.

Académica de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

I. RESPETO A LOS VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA

El respeto a los valores, en tanto que condición de ingreso y como obligación permanente durante la membresía, se prevé en el Tratado de la Unión Europea desde su versión inicial de Maastricht (1992) y tras su importante evolución en las reformas de Ámsterdam en 1998 y de Lisboa de 2009 (art. 2 y 49 TUE).

Aunque son muy diversos los reproches jurídico-políticos a Polonia y a Hungría en materias varias como medios de comunicación, derechos de las mujeres, asociaciones y universidades, función pública, etc. los que más han preocupado han sido los constantes y progresivos atentados al Estado de derecho acaecidos desde finales de 2015 en Polonia con la vuelta al poder del partido gobernante Ley y Justicia y su continuación tras las elecciones generales de 2019.

Son numerosos y muy detallados los informes de la Comisión Europea desde 2016 y del Parlamento Europeo, también por la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, y sentencias del Tribunal de Justicia de la UE (en adelante, TJUE) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos —a las que me referiré en este trabajo— que constatan violaciones graves y sistemáticas a la independencia judicial.

Han sido una decena de leyes consecutivas que afectaron a toda la estructura del sistema judicial de Polonia en su conjunto y su denominador común ha sido haber «conferido sistemáticamente al poder ejecutivo o al poder legislativo la posibilidad de interferir de forma significativa en la composición, las competencias, la administración y el funcionamiento de estas autoridades y órganos», como ha señalado la Comisión [COM (2017) 835 final 2017/0360(NLE), ap. 173].

Y esta situación continúa: en el informe sobre «El Estado de la Unión 2021» se reconocía que desde 2020 —en el actual mandato de la presidenta Ursula Von der Le-

yen— se habían abierto 40 procedimientos por infracción al Estado de derecho y otros valores del art. 2 TUE.

1. Fracaso del art. 7 TUE (sanciones) y de los «marcos de diálogo»

Desde la reforma hecha en Ámsterdam en 1998, el respeto a los derechos humanos puede ser objeto de un control en dos fases que se regula en el art. 7 TUE. Parecía el art. 7 TUE un mecanismo de control proporcionado, con dos intensidades o dos fases en función de la gravedad (una, preventiva y de observación, la otra, ante hechos consumados y de sanción) y con las dos legitimidades, la europea y la intergubernamental en juego, para decidir la constatación y la sanción.

La Comisión, tanto en el segundo mandato de su presidente Durao Barroso 2009-2014 como en el inicio de la etapa de Juncker en 2014, tardó mucho en abrir los procedimientos de observación a Hungría (Orban llegó al poder en 2010) o a Polonia (los ultraconservadores llegaron al poder en 2015). En efecto, decidió esperar con el *pañó caliente* de «marcos de diálogo» que no están previstos en los Tratados.

Claro que es legítimo buscar una solución directa *con y por* el Estado miembro afectado. Pero debe constatarse la buena voluntad y predisposición del Estado bajo sospecha: cuando los ataques son tan generalizados y persistentes y se desoyen las primeras recomendaciones y las subsiguientes, aquellos marcos nada previnieron, nada revertieron y, por el contrario, dieron tiempo, en especial a Polonia, para consumir su estrategia política sistemática de desmantelamiento del Estado de derecho y conseguir la plena sumisión del poder judicial, en especial del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional mismo.

Los Marcos de Diálogo fueron para Polonia (también par Hungría) una maniobra amable que les permitió ralentizar la presión institucional de la UE, diluir la prevención e impedir la reversión de la situación mientras daban vueltas de tuerca a la supeditación del poder judicial, Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional al poder fusionado del ejecutivo-legislativo.

Y, al final, fracasados los marcos de diálogo y vencida por acontecimientos consecutivos, sistemáticos y multiplicados, la Comisión Europea inició el procedimiento político sancionador del art. 7.1, ya demasiado tarde y sin posibilidades reales al haberse reorganizado la insurgencia populista en más de un Estado: Polonia y Hungría se apoyaron mutuamente. Los «Marcos de diálogo» fueron un circunloquio, un *by-pass*, para evitar el procedimiento político sancionador del art. 7 TUE.

El *plus o valor añadido* del art. 7.1 es permitir abordar situaciones que desbordan violaciones concretas más allá de obligaciones jurídicas precisas cubiertas por la legislación de la UE.

La Comisión Europea decidió, por fin, el 20 de diciembre de 2017 presentar una propuesta de Decisión al Consejo para iniciar el procedimiento para constatar que existe «riesgo claro de violación grave» del Estado de derecho [COM (2017) 835 final 2017/0360(NLE)]; y en 2018 el Parlamento Europeo activó el art. 7.1 contra Hungría ([2017/2131 (INL)] (DO, C433 de 23.12.2019)). Hungría recurrió la apertura de proceso sancionador por el Parlamento Europeo. El Tribunal de Justicia de la UE rechazó su recurso (C-650/18, *Hungría/Parlamento*, ECLI:EU:C:2021:426).

El art. 7 TUE se ha revelado como un fiasco por la protección *inter se* entre el grupo organizado de los Estados populistas y sus aliados geopolíticos. Hay pocas dudas de

que otros Estados de grupo de Visegrado (Eslovaquia, Chequia) u otros como Rumanía o Bulgaria hubieran neutralizado también el inicio de la constatación del riesgo mismo.

Cuando se redactó el art. 7 TUE seguramente se pensaba, con ingenuidad comprensible, que una situación así sería excepcional, casi impensable y en todo caso singular, no a pares y otros muy próximos en su desvarío de degradación de la democracia. El Estado enjuiciado encuentra en otros posibles enjuiciados aliados que pueden vetar cualquier constatación y sanción y hacer inservible esa tentativa de coerción federal.

II. LA VÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS POR INFRACCIÓN (ART. 258 TFUE)

La Comisión decidió explorar otros instrumentos legales para rendir a las autocracias polaca y húngara y tomó la ruta de la vía contenciosa por incumplimiento de normas de los Tratados y derecho derivado (art. 258 TFUE).

Cada acto jurídico de Hungría y Polonia (también Rumania y otros países), infringiendo derechos humanos, la democracia o el Estado de derecho en áreas que caen dentro del campo de la aplicación de los Tratados, ha sido impugnado ante el Tribunal de Justicia de la UE por violación de la legislación de la UE. Por tanto, en estricto respeto a los límites marcados por el art. 51 de la Carta de los Derechos Fundamentales (aplicable solo cuando los Estados apliquen el Derecho de la Unión).

Es la gran diferencia con el art. 7, que es un sistema de control, reprobación y sanción ideado para situaciones político-jurídicas que no se sitúan en el ámbito competencial material de la UE.

No obstante las dificultades que presentaban el caso a caso en esas condiciones, un giro de gran relevancia tuvo lugar a partir del fallo del Tribunal de Justicia de la UE en el asunto C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (ECLI:EU:C:2018:117). Aunque ya en 2006 el Tribunal de Justicia había declarado que la independencia judicial implica que los jueces deben estar protegidos contra toda injerencia externa que pudiera poner en peligro la independencia de sus sentencias y que la tutela judicial efectiva es la expresión concreta del Estado de derecho y la independencia es esencial para garantizar la tutela judicial (C-506/04, *Wilson*, ECLI:EU:C:2006:587).

Intentando defender sus salarios de medidas de austeridad, un grupo de jueces portugueses brindó la oportunidad al Tribunal de Justicia de la UE para encontrar una forma de salvaguardar judicialmente el Estado de derecho y la independencia del poder judicial en toda la Unión, permitiendo esquivar el *impasse* político y sortear los problemas derivados de la invocación del art. 51.1 de la Carta (normas en el campo de aplicación de los Tratados).

El Tribunal de Justicia de la UE afirmó en aquella sentencia —y en otras relativas directamente a Polonia— que el art. 19.1, párr. 2, TUE debía interpretarse no como una disposición meramente procesal, sino abarcando, en conjunción con el art. 2 TUE, un elemento sustantivo como es la independencia e imparcialidad de los jueces. El TJUE considera el art. 19 como un *texto completo y autónomo* que establece por sí mismo su propio alcance con un fundamento constitucional relativo al núcleo de los valores comunes que unen. Para el TJUE, el art. 19.1, párr. segundo TUE tiene por objeto garantizar la tutela judicial efectiva con independencia de la situación en la que los Estados miembros aplican este Derecho (art. 51.1 de la Carta); reconoció que si bien corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su administra-

ción de justicia, no es menos cierto que, al ejercer esta competencia, deben cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión y, de forma particular, el art. 19.1.

En otra sentencia relativa a Polonia, el TJUE estimó que reducir la edad de jubilación de los jueces del TS aplicando esta medida a los jueces en ejercicio nombrados antes del 3 de abril de 2018 y, por otra parte, al atribuir al Presidente de la República la facultad discrecional para prorrogar la función jurisdiccional en activo de los jueces de ese Tribunal una vez alcanzada la nueva edad de jubilación, era un atentado a la inamovilidad e independencia judicial que se deriva del art. 19.1 TFUE (C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 en ap. 50 y 52). La clave del atentado a la independencia judicial no es por reducción de la edad de jubilación sino por el denominado efecto «acordeón» que permite a los jueces sumisos al gobierno solicitar la reincorporación (ULLOA, *La Ley Unión Europea*, 2022-104, 54)

En el mismo sentido la denominada «Comisión de Venecia» apreció que la ley de reforma contiene aspectos que pueden suscitar serias dudas en cuanto a que la reforma de la edad de jubilación de los jueces en ejercicio del Tribunal Supremo en la medida en que estuviera inspirada en la voluntad de apartar a un determinado grupo de jueces de ese Tribunal [puntos 33 y 47 de su dictamen n.º 904/2017 (CDL-AD (2017)031)].

En el importante asunto *A.K.* de 2019, el Tribunal de Justicia reiteró que la organización de la justicia es competencia nacional, pero al ejercerla se debe seguir respetando los compromisos adquiridos en la UE. El Fiscal General polaco (que ostenta simultáneamente el cargo de Ministro de Justicia) estimaba que esos asuntos no estaban comprendidos en la competencia de la UE y, por tanto, en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Pero el TJUE entendió que los demandantes alegaban, en particular, haber sufrido un incumplimiento de la prohibición de la discriminación por razón de edad establecida en la Directiva 2000/78 que, a su vez garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva, al reiterar su art. 9 que los Estados miembros velarán por que cualquier persona que se considere perjudicada por la vulneración de la Directiva y el art. 47 de la Carta pueda tener derecho a defenderse (C-585/18, C-624/18 et C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982), en particular a partir del apartado 121.

Aunque parecía novísima doctrina, el fondo de la argumentación del TJUE entronca con la vieja y sólida jurisprudencia *Simmmenthal* (1978) sobre la calidad de los jueces nacionales como jueces del Derecho de la Unión, es decir, que son, al mismo tiempo, orgánicamente nacionales y órganos jurisdiccionales funcionalmente europeos y, en todas sus actuaciones procesales nacionales y europeas, deben hacer respetar las garantías consagradas en el ordenamiento jurídico de la Unión para los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el art. 19.1 TUE. Por ello, el TJUE actúa dentro de sus competencias cuando examina si los Estados miembros al legislar sobre la administración de justicia nacional respetan la independencia judicial, condición *sine qua non* para garantizar la tutela judicial efectiva consagrada por el art. 19.1 TUE.

La independencia judicial es la garantía esencial del respeto del derecho a un juicio justo. El TJUE tiene en cuenta que el art. 19 compromete de forma explícita *el deber de cada Estado miembro de garantizar que los tribunales cumplirán con los requisitos esenciales para la protección legal de la independencia*. Por consiguiente, afirmó que dicha disposición es una concreción del valor Estado de derecho del art. 2 TUE que queda anclada al art. 19 TUE y, por lo tanto, un instrumento para su operatividad. Luego, el Estado de derecho es más que un valor, es una norma principal, núcleo jurídico de la democracia; la Unión es algo más que la Europa de los derechos, estadio

inicial, para pasar a ser la Unión de las democracias. Se convierte la protección judicial efectiva e independencia del poder judicial en la esencia del principio fundamental del Estado de derecho de la UE, vigía de la democracia. No cabe democracia sin el contrapeso del poder judicial y control constitucional independiente. La independencia judicial es una condición existencial para la Unión.

El TJUE reconoce que «ni el artículo 6 ni ninguna otra disposición del CEDH impone a los Estados un modelo constitucional determinado que rijan de una manera u otra las relaciones y la interacción entre los diferentes poderes del Estado, ni tampoco los obliga a conformarse a una u otra noción constitucional teórica relativa a los límites admisibles de tal interacción». Hay que examinar en cada caso estas exigencias pues la combinación de esos aspectos, o cómo se eligieron o renovaron los altos tribunales o el mismo Consejo Nacional del Poder Judicial (procedentes directamente del poder político y otros vicios en su elección), la imposibilidad de recurso para los jueces cuando promocionan sin comprobación de error de derecho o manifiesto de apreciación, abuso o desviación de poder, los acortamientos de los mandatos judiciales, las prórrogas discrecionales, etc.

Hasta tal punto había indicios de vulneración de derechos (*fumus boni iuris*) que la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia (Rosario Silva Lapuerta) decidió aplicar medidas provisionales, a petición de la Comisión, por el grave e irreparable daño que se podía producir (*periculum in mora*), sin esperar a las observaciones de Polonia, suspendiendo la aplicación de las normas de jubilación y nuevos nombramientos (C-619/18 R, EU:C:2018:852).

Tras la sentencia citada *A.K.*, claramente incumplida sin disolver la Cámara Disciplinaria, la Comisión volvió a demandar a Polonia solicitando medidas provisionales. Para la Comisión, al permitir tomar medidas disciplinarias contra jueces, es decir, iniciar un proceso penal o la detención «ante un órgano cuya independencia no está garantizada crea un “efecto paralizador” para los jueces y puede afectar a su propia independencia». De nuevo, la Vicepresidenta del TJUE, Rosario Silva, ordenó el 14 de julio de 2021 medidas cautelares ante la inejecución de esa sentencia *A.K.* de 2019 (Auto C-204/21 R), al tiempo que la Comisión iniciaba el procedimiento en constatación de inejecución de sentencia en abril del 2021 y solicitó la imposición de una multa diaria (apoyada por Dinamarca, Holanda, Suecia, Finlandia y Bélgica).

Precisamente, por incumplir las medidas cautelares en este procedimiento y la sentencia del Tribunal de Justicia, éste ordenó el 27 de octubre de 2021 una multa diaria de 1.000.000 de euros desde ese día hasta que se avenga a respetar el auto C-204/21R, y la sentencia *AK*; y declara que la sala disciplinaria polaca no es un tribunal pues no es imparcial ni independiente. Sobre la multa y sentencia final de este caso, de 05.06.2023, ver apartado VI (Apreciaciones finales), al cierre de esta contribución.

El alto tribunal polaco ya venía desafiando desde 2017 la primacía del Derecho de la UE advirtiendo a los jueces polacos que no debían aplicar determinadas sentencias del TJUE en materia medioambiental (conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres).

1. Otras vulneraciones

El TJUE ha tenido que prevenir a las autoridades polacas respecto a *prohibiciones o limitaciones o sanciones nacionales* a sus jueces por plantear cuestiones prejudiciales al TJUE en el asunto *Lowicz*. Se da la circunstancia de que fue en un prejudicial

que, sin embargo, no admitió pero aprovechó la ocasión para afirmar algo importante: «una norma de Derecho nacional no puede impedir que un órgano jurisdiccional nacional haga uso de dicha facultad, que es, en efecto, inherente al sistema de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE...»; y ante los riesgos que corren los jueces por plantear prejudiciales, previene que aunque han sido rechazadas esas concretas peticiones judiciales «[...] no cabe admitir disposiciones nacionales de las que se desprenda que los jueces nacionales pueden verse expuestos a procedimientos disciplinarios por haber planteado al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial» (C-558/18 y C-563/18, ECLI:EU:C:2020:234).

En el asunto *A. B y otros sobre promociones a plazas*, un grupo de jueces interpusieron recurso contra resoluciones del Consejo Nacional del Poder Judicial (CNPJ) que desestimaba sus solicitudes para una plaza en el Tribunal Supremo (C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153). La ley de 2018 solo aceptaba: 1) la presentación del recurso por todos los participantes, 2) al tiempo que el nombramiento adquiriría firmeza con respecto al candidato propuesto; y además 3) el recurso no podía fundarse en la incorrecta valoración del cumplimiento por parte de los candidatos de los criterios. La normativa polaca excluye, pues, en la práctica toda efectividad de los recursos, por lo que el juez remitente polaco dudaba de su compatibilidad con el Derecho de la UE. Poco después el juez remitente complementó su cuestión prejudicial pues la Ley del CNPJ volvió a modificarse en 2019 dando otra vuelta de tuerca sobre la represión a los jueces suprimiendo, por un lado, la posibilidad de interponer recurso contra las resoluciones del CNPJ sobre el nombramiento a plazas de juez del Tribunal Supremo. Se decretó, por otro lado, el sobreseimiento de los recursos que estuvieran pendientes de resolución para privar de competencia al juez remitente.

Conviene precisar que 23 de los 25 miembros de CNPJ son nombrados por el Ejecutivo y Parlamento polacos o son miembros directamente de esos poderes, sin posibilidades para la oposición.

La respuesta del TJUE fue muy equilibrada al ser un prejudicial, dejando que decida el juez polaco remitente a partir de los criterios suministrado por el TJUE: afirma que el art. 19.1 TUE debe interpretarse en el sentido de que tales modificaciones serían incompatibles cuando resulte que pueden generar dudas legítimas, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la impermeabilidad de los jueces nombrados por el Presidente de la República, en particular frente a influencias directas o indirectas de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Si fuera así, el principio de primacía del Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que obliga al órgano jurisdiccional remitente a dejar inaplicadas las modificaciones normativas en cuestión, sean de origen legislativo o constitucional, y, en consecuencia, a seguir ejerciendo la competencia que tenía atribuida para resolver los litigios que se habían instado ante él antes de que se produjeran dichas modificaciones.

En otro litigio iniciado por la Comisión, el TJUE constató que Polonia incumplió el artículo 19.1 TUE al no garantizar la independencia y la imparcialidad de la Sala Disciplinaria —solo con jueces de nueva designación del Tribunal Supremo—, al atribuir al presidente de la Sala la facultad discrecional de designar al tribunal disciplinario caso por caso de modo que no se garantiza que conozca de tales asuntos el tribunal «establecido por la ley»; también por permitir que el contenido de las resoluciones judiciales pueda ser calificado como infracción disciplinaria.

La Cámara disciplinaria tenía capacidad para sancionar, destituir o trasladar contra su voluntad a cualquier juez del país. Los jueces polacos podrían ser sometidos a sanciones disciplinarias por plantear cuestiones prejudiciales o mantener las planteadas, privando a los jueces nacionales de «una garantía inherente a su independencia», esencial para el buen funcionamiento del sistema de cooperación judicial previsto en el artículo 267 FUE. Una serie de actuaciones procesales no garantizaban el respeto del derecho de defensa de los propios jueces de los tribunales ordinarios que debieran haber sido inculpados (C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596).

El TJUE tuvo ocasión, de nuevo, en un prejudicial, para estimar que *la remoción de un juez competente en un asunto* atentaba contra la independencia judicial y su inamovilidad (C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798.). En el mismo orden de atentados a la independencia judicial el TJUE respondió en un prejudicial planteado por el Tribunal penal regional de Varsovia sobre la compatibilidad de la facultad del ministro de Justicia de conceder una comisión de servicios a un juez para ir temporalmente a su tribunal penal superior, sin criterios predeterminados y sin que tal decisión pueda ser objeto de control judicial, así como revocarla y sin motivar la revocación. Y declaró que *«El Derecho de la Unión se opone al régimen vigente en Polonia, que permite que el ministro de Justicia, que es a la vez el fiscal general, adscriba a jueces a tribunales de lo penal superiores mediante comisiones de servicio a las que puede poner fin en cualquier momento sin tener que justificarse»*.

Era evidente que las comisiones de servicios se pueden adoptar pero deben tener garantías para evitar —como dijo el TJUE— que sean un «medio para controlar políticamente el contenido de las resoluciones judiciales, en particular en el ámbito penal» lo que afectaría también a la presunción de inocencia (en violación de la Carta de los Derechos Fundamentales y la Directiva 2016/343 (C-748/19 a C-754/19) ECLI:EU:C:2021:931).

2. La rebeldía abierta de Polonia

Y la provocación se consumó de nuevo al declarar el Tribunal constitucional polaco en su sentencia de 7 de octubre de 2021 (asunto K 3/21) que: 1) el derecho polaco prima sobre el Derecho de la Unión; 2) que el art. 1 (sobre la atribución del ejercicio de competencias a la UE), el art. 4.3 (sobre la cooperación leal de los Estados con la UE) y art. 19 TUE (el compromiso con la tutela judicial efectiva y las competencias del TJUE) son contrarios a la Constitución polaca; 3) y que el TJUE carece de competencias para velar por la independencia judicial ni puede examinar el sistema jurisdiccional de Polonia.

El Tribunal constitucional polaco negó vigencia a preceptos básicos del Derecho de la Unión, estimando que la ley de adhesión fue contraria a la Constitución y niega efecto a preceptos que son la clave de bóveda de la arquitectura jurídica de la UE y su primacía. Lo proclama un Tribunal constitucional con composición ilegal —como ha declarado el TEDH (*Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne*, requête n.º 4907/18)— e ilegítimo, tal como lo adjetiva razonadamente el Parlamento Europeo por estar subordinado al Gobierno polaco: «no solo carece de validez jurídica e independencia, sino que, además, no está cualificado para interpretar la Constitución en Polonia». Para el Parlamento Europeo el tribunal polaco se ha convertido en un «instrumento para legalizar las actividades ilícitas de las autoridades» (2021/2935(RSP)).

Los medios de defensa contra esa concreta y reiterada rebeldía del TC polaco serán un nuevo procedimiento por infracción del Derecho de la UE contra Polonia, esperar la sentencia que lo constate, medidas cautelares y multa coercitiva.

Las actuaciones del Gobierno, Parlamento y Tribunal Constitucional polacos plantean, más allá de la gravedad de no aceptar la primacía del Derecho de la UE, la reversión del sistema democrático que no se limita a elecciones periódicas; se ha ordenado el ataque a valores elementales en una democracia: la independencia judicial y la negación de la tutela judicial efectiva exigida por el art. 19.1 TUE y art. 47 de la Carta.

Y no solo es la constatación por el TJUE, sino idénticas conclusiones y condenas de leyes y formaciones judiciales por subordinadas al ejecutivo polaco se deducen de sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como las que constataron por unanimidad que la Sala Disciplinaria polaca no es «un tribunal independiente establecido por la ley» y, por tanto, que viola el art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (*Reczkowicz c. Pologne*, requête no 43447/19; *Dolinska-Ficek et Ozimek c. Pologne*, requêtes nos 49868/19 et 57511/19).

Lo mismo que ha constatado el TJUE en tantas ocasiones citadas. No hay una conspiración ni activismo judicial, sino una constatación amplia de un ataque profundo a valores bien explicitados en los Tratados y aceptados por Polonia.

III. LA COMPETENCIA SOBRE LA COMPETENCIA

¿Qué tribunal decide si la materia ha sido atribuida a la UE o se mantiene íntegra en la constitución y soberanía nacional? ¿Quién decide sobre el tribunal competente, el tribunal nacional o el Tribunal de la UE? Es una cuestión tradicional propia de la atribución de competencias a una jurisdicción internacional. Es claro que los tribunales constitucionales tienen la competencia para examinar la compatibilidad de tratados de adhesión o de reforma con la constitución en el momento previo a la ratificación. Pero solo en esas situaciones.

Cuándo se plantea un conflicto entre jurisdicciones nacionales e internacionales, ¿qué tribunal dirige la competencia? ¿Quién tiene la competencia sobre la competencia judicial (*kompetenz-kompetenz*)?

Es claro que todo Tribunal internacional tiene la «competencia de la competencia»: tiene el poder inherente de determinar su propia jurisdicción, decidiendo, frente a los Estados o su poder judicial, sobre su propia competencia. Las tradiciones jurídicas de los Estados civilizados y la práctica internacional lo confirman. Así se acepta por los Estados en Naciones Unidas para el Tribunal Internacional de Justicia (art. 36.2 de su Estatuto); o en las dos Cortes penales *ad hoc* (para los crímenes cometidos en la antigua Yugoslavia y la de Ruanda) y también en la Corte Penal Internacional creada por el Estatuto de Roma (art. 19).

Como decía el inolvidable presidente del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, Antonio Cassese, cada Tribunal en el ordenamiento internacional es *self-contained*, capaz de decidir sobre su propia competencia de acuerdo a sus propias normas aprobadas por los Estados partes (*D. Tadic, Decisión on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, case IT-94-1-AR72). La misma solución se sigue en los sistemas federales para controversias competenciales entre tribunales internos y el de la Federación (EEUU, o la propia Alemania).

Desde luego, los Estados miembros de la UE han reservado la competencia para constatar la invalidez de un acto en exclusiva al Tribunal de Justicia: los art. 19 TUE, 263, 265 y 267 TFUE le confían con carácter exclusivo el control de la legalidad. Es evidente que el TJUE es el único al que los Estados miembros han conferido esa competencia en las materias atribuidas a la UE, incluidas las exigencias normativas sobre el respeto a los valores de la Unión y su concreción expresa de la exigencia de un poder judicial independiente.

Esa fue la voluntad de los «dueños y señores de los Tratados» (expresión propia del Tribunal Constitucional alemán, *Herren der Verträge*). La misma solución se sigue en los sistemas federales para controversias competenciales entre tribunales internos y el de la Federación (EEUU, o la propia Alemania).

La autonomía de decisión del TJUE sirve en interés del objetivo de la integración y de la seguridad jurídica. Los actos (sentencias) del TJUE no pueden ser revisados unilateralmente por un Estado miembro. No podría garantizarse la primacía del Derecho de la Unión, su unidad y la seguridad jurídica. No podría garantizarse la igualdad de los Estados miembros (art. 4.2 TUE) si un tribunal nacional pudiera imponerse sobre el tribunal común.

La rebeldía del Tribunal constitucional polaco mina los cimientos mismos de la integración. Infringe el *deber general de lealtad* asumidos por Polonia mediante la adopción de todas las medidas generales y particulares para cumplir íntegramente los Tratados —art. 4.3 TUE, precepto que el propio Tribunal polaco se encarga de cortocircuitar declarándolo contrario a la Constitución—.

El caso polaco no es el primero, dados los precedentes, en especial, del Tribunal constitucional alemán (TCA) con su sentencia de 5 de mayo de 2020, que originó gran conmoción general (ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915). Pero *no son comparables*, en modo alguno, pues en Alemania no hay reversión de la democracia y sus contrapesos (una justicia ordinaria independiente que sigue garantizando la tutela de los derechos).

De entrada, el Tribunal alemán jamás tuvo el apoyo del Gobierno alemán a su rebeldía; al contrario, en ese y algún otro precedente, el Gobierno alemán tuvo siempre una actitud leal y cooperativa con personación directa del Gobierno ante su TCA en favor de la ortodoxia europea; incluso en el pasado presentando excusas como forma de satisfacción para evitar la responsabilidad por los ilícitos de su TC (por ejemplo, en 1967). Ni hubo prejudiciales de jueces alemanes alertados por el acoso a su independencia ni reformas agresivas y sistemáticas del sistema judicial alemán. La sentencia alemana de 2020 es un acto aislado en sí misma (a pesar de las sentencias Maastricht y Lisboa en líneas rojas interpretativas). Y los dos Estados han sido tratados por igual por la Comisión ordenando expedientes por infracción.

Naturalmente, como es irrelevante que el ilícito europeo lo origine el tribunal constitucional u otro órgano constitucional, la responsabilidad es del Estado miembro en su conjunto, y la Comisión europea, guardiana de los Tratados, decidió demandar a Alemania en 2021 (9 de junio) y como a Polonia, de conformidad con el art. 258 TFUE, por esa insólita sentencia del Tribunal Constitucional polaco.

Por otro lado, la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 2020 agotó sus efectos al entender cumplimentado por el Banco Central Europeo los requerimientos contenidos en su sentencia; por lo que el Tribunal Constitucional alemán rechazó dos recursos que pretendían lograr una orden de ejecución de su controvertida sentencia.

Como reconoció la Comisión al comunicar la retirada de la demanda contra Alemania, ésta «ha declarado formalmente que afirma y reconoce los principios de autonomía, primacía, eficacia y aplicación uniforme del Derecho de la Unión, así como los valores establecidos en el artículo 2 del TUE, incluido en particular el Estado de derecho» (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/inf_21_6201). También reconoce explícitamente «la autoridad del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuyas decisiones son definitivas y vinculantes. También considera que la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión no puede someterse al examen de denuncias constitucionales ante los tribunales alemanes, *sino que solo puede ser revisada por el Tribunal de Justicia*». Y por último, el gobierno alemán, refiriéndose explícitamente a su deber de cooperación leal consagrado en los Tratados, «se compromete a utilizar todos los medios a su alcance para evitar, en el futuro, una repetición “*ultra vires*”, y asumir un papel activo en ese sentido».

Es bien sabido que los Tratados no prevén la expulsión de un Estado miembro. Pero el órdago polaco es de muchos voltios. La Comisión y el Parlamento europeo están actuando con firmeza. El Consejo Europeo debería actuar también con firmeza política, utilizar el capital político de los grandes Estados y presionar al máximo sobre los dos Estados autoritarios de la Unión. Pero en la primera reunión del Consejo Europeo tras la rebeldía del Tribunal Constitucional polaco fue decepcionante: calma y no presionar (21-22 de octubre de 2021).

El Tribunal de Justicia hace años que expresó su juicio ante casos no del todo similares pero sí de neta rebeldía aunque aislada. El Tribunal, entonces de las Comunidades Europeas, puso de relieve que «al permitir a los Estados miembros que se beneficien de las ventajas de la Comunidad, el Tratado les impone asimismo la obligación de que cumplan sus normas»; que el hecho de que un Estado en función del concepto que tenga de su interés nacional, «rompa unilateralmente el equilibrio entre las ventajas y las cargas que se derivan de su pertenencia a la Comunidad, pone en entredicho la igualdad de los Estados miembros ante el Derecho comunitario y origina discriminaciones en perjuicio de los nacionales de dichos Estados miembros y, en primer lugar, de los del propio Estado que se sitúa al margen de la norma comunitaria». Una actuación de rebeldía supone «incumplimiento de los deberes de solidaridad que los Estados miembros aceptan por el hecho de su adhesión a la Comunidad» afectando a los fundamentos básicos mismos del ordenamiento jurídico comunitario. Y «al negarse deliberadamente a ejecutar en su territorio» sus obligaciones, el Estado miembro incumple «notoriamente, las obligaciones que asumió en virtud de su pertenencia» a la Unión (ECLI:EU:C:1973:13). Meridianamente claro y desde 1973.

IV. «EFECTO UCRANIA» EN LA CONDICIONALIDAD DE LOS FONDOS DE LA UE

A la vista de la lentitud de los procedimientos judiciales y las tácticas húngara y polacas para eludirlos, la Comisión puso en marcha dos nuevos instrumentos que revelan la potencialidad y creatividad de las normas jurídicas para presionar en favor del respeto del Estado de derecho. Una sanción *plus* que venía estudiando la Comisión desde 2018, con el apoyo del Parlamento Europeo, era cómo detener el flujo de fondos de la UE hacia esos dos Estados «gamberros» —en el sentido de refractarios sisté-

nicos a un orden europeo basado en normas—, para que al menos el dinero europeo no sea utilizado para socavar los valores de la Unión. La condicionalidad de los fondos viene de atrás, pero esta idea-fuerza de la Comisión ha sido propulsada por la pandemia y el endeudamiento astronómico conjunto contraído de forma mutualizada (planes *Next Generation EU*).

La tutela judicial efectiva basada en jueces independientes ha resultado ser una condición necesaria para respetar el principio de buena gestión financiera exigido por los Tratados. Solo se puede probar buena gestión financiera si ante eventuales casos de fraude, corrupción, etc. son perseguidos de forma efectiva; y si cabe control judicial de las autoridades públicas nacionales ante decisiones arbitrarias o ilícitas. La idea es «proteger el presupuesto de la Unión frente a vulneraciones de los principios del Estado de derecho que afecten o amenacen gravemente con afectar a su buena gestión financiera o a la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo» (Orientaciones para la aplicación del Reglamento 2020/2092, *DO C 123*, 18.03.2022).

La condicionalidad de las ayudas de la UE se aprobó más pronto de lo pensado aprovechando las circunstancias de la pandemia originada por el virus chino Covid-19. Se trata de suspender la concesión de fondos a un Estado miembro si se considera que adolece de un fallo sistémico —deficiencias generalizadas— en el respeto del Estado de derecho. La justificación es la necesidad de proteger los intereses financieros de la UE y permitir contrarrestar el retroceso del Estado de derecho en Hungría y Polonia.

El Parlamento Europeo se mostró favorable a esta vía ya en 2018 para congelar fondos ordinarios y en 2020 exigió su aprobación como condición para aprobar el Marco Financiero Plurianual (2020-2027) y los fondos de recuperación por el Covid-19. En el acuerdo histórico *Next Generation EU* para distribuir fondos para enfrentar las consecuencias sin precedentes de la pandemia, mediante el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y el fondo de recuperación, se ha logrado un hito al incluir en el paquete legislativo el Reglamento que permite paralizar el desembolso de fondos cuando se detecten violaciones a la independencia judicial, la igualdad ante la ley o la separación de poderes que afecten directamente al buen uso del dinero (Reglamento 2020/2092, *DO L 433/I*, 22.12.2020)

El Estado miembro infractor se enfrentaría a la suspensión de créditos de pago y compromiso europeos y con prohibición de contraer compromisos adicionales. Al fin y al cabo, el presupuesto de la UE sirve para alcanzar los objetivos de los Tratados. Dinero a cambio de Estado de derecho.

La congelación de los fondos ordinarios y extraordinarios a los Estados que no respeten el Estado de derecho y los principios democráticos cuenta con el apoyo de 81% de los europeos encuestados por el Eurobarómetro en septiembre de 2021, con un nivel de apoyo bastante uniforme en los encuestados de los 27 Estados miembros, y un 72% en Polonia ([soteu-2021-report-en.pdf](#)).

Este Reglamento, que permite bloquear los fondos a recibir por los Estados infractores del Estado de derecho, fue objeto de recurso de nulidad por parte de Polonia y Hungría ante el Tribunal de Justicia (11.3.2021). El TJUE desestimó ambos recursos contra el mecanismo de condicionalidad confirmando que ha sido adoptado sobre una base jurídica adecuada, es conforme con el procedimiento previsto en el artículo 7 TUE y respeta, en particular, los límites de las competencias atribuidas a la Unión y el principio de seguridad jurídica (C-156/21 y C-157/21; *ECLI:EU:C:2022:97*,

ECLI:EU:C:2022:98). Estas dos sentencias son de gran alcance en la interpretación del art. 2 TUE y sus implicaciones constitucionales (BARAGGIA, *ELR*, 2022 695-697)

Hay que tener en cuenta que la facultad de retención de subvenciones económicas afecta a todo el presupuesto, a todos los Fondos, ordinarios o de carácter extraordinario como el de Recuperación Covid-19, que —especialmente en el caso de Polonia— resultan vitales para la economía del país. Solo de los Fondos *Next Generation* Polonia recibiría 67.000 millones de euros.

Debido a las sentencias del TJUE que estimaban graves violaciones del Estado de derecho por parte de Polonia y su negativa a acatarlas, no se dio curso a la solicitud de fondos (hecha en mayo de 2021) del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en 2021 y nada hacía presagiar que se le liberaran en 2022.

Sin embargo, la agresión rusa a Ucrania (24.02.2022) vino en su ayuda; Polonia reaccionó de forma clara y contundente contra tal agresión (a diferencia del dictador húngaro Viktor Orban), y se destacó por su acogida ilimitada de refugiados ucranianos, ayuda militar y humanitaria y su desconexión energética de Rusia. Por todo ello, la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen logró desbloquear el 1º de junio de 2022 36.000 millones de euros a pesar de que Polonia no cumple con las condiciones que la Comisión había exigido para la liberación ante el propio PE: desmantelamiento de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo, reforma de los procedimientos disciplinarios de los jueces y reincorporación de los jueces suspendidos por la Sala Disciplinaria.

El Parlamento Europeo había avisado en reiteradas ocasiones que el Gobierno polaco no debe recibir fondos hasta que no ejecute las sentencias del TJUE y de los tribunales internacionales (el TEDH) de forma plena y adecuada estimado; también estimaba que las reformas iniciadas (pendientes de aprobación en el Parlamento) polaco no dan una respuesta efectiva a la preocupación por la independencia de los órganos jurisdiccionales y los procedimientos disciplinarios o que varios jueces seguían sujetos a procedimientos disciplinarios o que los represaliados no habían sido reincorporados. El PE dejaba claro que las sentencias del TJUE y del TEDH y el respeto de la primacía del Derecho de la Unión no son negociables y no pueden tratarse como moneda de cambio e instaba a la Comisión a iniciar procedimientos de infracción contra Polonia por tener un Tribunal Constitucional «ilegítimo» y un Consejo del poder judicial «ilegítimo» ([2022/2703(RSP)]).

Peró Polonia agrada a la Comisión y Consejo porque ha roto el eje de Visegrado y ha anunciado que no vetará un procedimiento de suspensión a Hungría, por lo que se le adelantaron los fondos que le correspondían en 2022 sin problemas.

Hungría, aunque no comparte la política de la UE de apoyo a Ucrania, tampoco ha votado en contra de la ayuda militar y financiera con abstenciones muy productivas que le conceden una excepción en casi todas las sanciones. Y el mismo día en que el Consejo aprobaba la ayuda macrofinanciera a Ucrania para 2023 (12 de diciembre) por un importe de 18.000 millones de euros, *casualmente* ese mismo día se obtenía una solución salomónica para Hungría. Por un lado, la Comisión y el Consejo han estimado algunos compromisos en materia de Estado de derecho que, junto a su no veto a la macroayuda a Ucrania para 2023, le han supuesto que se liberen por primera vez una parte de los Fondos *Next Generation* (5.800 millones en subvenciones). Dinero por Estado de derecho y pasar por alto bastante.

Por otro, para seguir presionado sobre Hungría y salvar la presión del Parlamento Europeo, el Consejo decidió suspender la entrega a Hungría de 6.300 millones

(55%) como medida para la protección del presupuesto de la Unión frente a las consecuencias de la vulneración de los principios del Estado de derecho por parte de Hungría en materia de contratación pública, eficacia de la acción judicial y la lucha contra la corrupción (Decisión de Ejecución (UE) 2022/2506, DO L 325 de 20.12.2022, p. 94).

V. AUSENCIA DE COERCIÓN FEDERAL

Es claro que el art. 7 TUE no es un instrumento de coerción federal ni ha sido útil. Aunque la UE es una asociación de Estados con una clara inspiración federal de integrar territorios y ciudadanía, no dispone de todas las características de un sistema federal.

No hay coerción federal en los tratados de la UE para las situaciones en las que los Estados miembros atenten gravemente al cumplimiento del pacto constitucional: por ejemplo, si impiden el cumplimiento del derecho derivado o las sentencias de los tribunales de la UE y, en general, si atentan a los valores y fundamentos constitucionales.

La ejecución forzosa federal es desconocida en la UE; para ejecutar cualquier acto (embargo, etc.) tiene que hacerse a través de los instrumentos judiciales nacionales. Más evidente es que la UE no podría intervenir directamente las competencias nacionales careciendo de base jurídica y de instrumentos efectivos para ello.

En EEUU la coerción federal se regula en el art. 1, sección 8ª, de la Constitución de 1787 otorgando al Congreso la competencia para «hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar las insurrecciones y rechazar las invasiones» recurriendo si fuera necesario a la guardia nacional (milicia). El monopolio del uso legítimo de la fuerza es signo distintivo del Estado, tanto del estado unitario como del federal. Y la UE está muy lejos de ello.

Y en Alemania la constitución pone a disposición de la Federación instrumentos para la ejecución forzosa para hacer cumplir la Ley Fundamental por los *länder* y de ejecución de la legislación nacional por éstos. Y en España es el art. 155 de la Constitución, aunque no es comparable a los sistemas de coerción citados por sus muchas limitaciones y falta de determinación de los partidos políticos para defender la voluntad general que representa la Constitución de 1978.

La UE tiene que dar ejemplo para recuperar credibilidad entre la ciudadanía europea que ha constatado vacíos durante años (entre 2010 a 2018) en la falta de firmeza en la defensa del Estado de derecho frente a gobiernos *de ejercicio* no democráticos como Polonia o Hungría.

Al fin y al cabo, la lentitud e indolencia en los casos polaco y húngaro para defender los valores de la UE por la Comisión, Parlamento Europeo y los Estados miembros enviaron una señal confusa de que los Estados miembros pueden socavar los valores y que solo en casos extremos se enviarán meramente informes y advertencias. Los gobiernos estatales y regionales que estén tentados en aniquilar o desobedecer los controles constitucionales y los valores de la UE pueden llegar a confiar en su impunidad ante la parsimonia e indolencia de las instituciones llamadas a velar por el Estado de derecho.

VI. APRECIACIONES FINALES

No se puede negar relevancia a las consecuencias que la agresión desencadenada por Rusia contra Ucrania el 24 de febrero de 2022 y la guerra en legítima defensa para Ucrania sobre la actitud de Polonia respecto a su concepción de la UE y sus valores, al menos el de solidaridad y en parte el de la democracia y la necesidad de contrapesos de control.

La agresión de Rusia es propia de un Estado que carece de contrapesos o límites y ello ha tenido ciertos efectos moderadores revalorizando la democracia donde peligraba, como en Polonia. Lo que ha sucedido tanto en Polonia como en Hungría desde 2010 son procesos internos de descomposición, en parte, similares al contexto social, económico y político de entreguerras (1919-1939).

Polonia inició en 2022 cambios legislativos insuficientes para suprimir la Sala Disciplinaria (establece una nueva con dudas sobre su independencia) y probablemente otras reformas judiciales. Es deseable que se convengan por los acontecimientos en Ucrania, que la UE debe permanecer unida y defender el Estado de derecho en lugar de destruirlo. Pero en el fondo su *cruzada* contra la independencia judicial no ha terminado, ni se ha rendido, ni se han eliminado los daños colaterales al contaminar el conjunto de la aplicación de las normas de la UE (euroórdenes, política exterior, etc.). Tampoco ha pagado la totalidad de las multas impuestas. La Comisión le reclamó el pago y le ha ido deduciendo parte del importe al retirarle parte de la financiación. Polonia recurrió la multa mas importante (ver apartado II.1) y exhibió algunos progresos por lo que el TJUE se la redujo a medio millón de euros diarios desde la fecha del nuevo auto (Auto de 21.04.2023, C-204/21 R-RAP - Polonia/Comisión). Y, finalmente, el TJUE ha cerrado este asunto con la sentencia de 5.06.2023 (C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442) en la que, una vez mas, condena a Polonia y pone fin al contador de la multa diaria que ha superado los 600 millones de euros para Polonia. En 125 páginas le advierte que los Estados miembros no pueden exonerarse de sus obligaciones invocando disposiciones o jurisprudencia internas, incluidas las de rango constitucional. Añade que la mera perspectiva de que los jueces que aplican el Derecho de la Unión corran el riesgo de que la Sala disciplinaria se pronuncie sobre el ejercicio de sus funciones, en particular, autorizando incoar diligencias penales contra ellos o su detención por aplicar el Derecho de la UE o afectando a aspectos esenciales de los regímenes de Derecho laboral, de la seguridad social o de jubilación que les son aplicables, podría afectar a su independencia. Sobre la publicidad en línea de los datos relativos a la pertenencia de los jueces a asociaciones o fundaciones sin ánimo de lucro, el TJUE estima contrario al Derecho de la UE esa obligación impuesta a los jueces de revelar sus convicciones religiosas, políticas o filosóficas con un claro riesgo de estigmatización indebida, afectando injustificadamente a la percepción que de ellos tienen tanto los justiciables como el público en general.

Es justo y evidente reconocer la conducta ejemplar de Polonia ante la afluencia masiva de refugiados; ha abandonado, al menos de momento, su estatus de miembro radicalmente problemático pero está lejos de ser un Estado de derecho. Hungría mantiene y multiplica su radical posición autoritaria tras dos años de estado de emergencia en los que gobierna por decreto aun teniendo mayoría parlamentaria.

Bajo el discurso populista e identitario —que tanto conocemos en España entre los nacionalistas, extrema derecha y extrema izquierda— sobre la recuperación de la

soberanía, en especial, la judicial, ha habido un intento de minar de manera práctica y completa el proyecto europeo. Ha sido una estrategia política sistemática urdida desde hace años en Polonia (como en Hungría) para desarbolar el Estado de derecho y lograr la plena sumisión del poder judicial y tribunal constitucional al Gobierno polaco. Hubo un plan ejecutado por decisión del gobierno y parlamento polaco de reversión del Estado democrático.

BIBLIOGRAFÍA

- BARAGGIA, Antonia: «The «Conditionality» Regulation under the ECJ's Scrutiny: A Constitutional Analysis», *ELR*, 2022, núm. 5. pp. 687-698.
- ULLOA RUBIO, Ignacio: «La primacía del Derecho de la Unión en materia de Estado de derecho: Un repaso a la jurisprudencia del TJUE sobre la independencia judicial», *LA LEY Unión Europea*, junio 2022, N° 104, pp. 34-56.

ABREVIATURAS

CNPJ	Consejo Nacional del Poder Judicial de Polonia
ELR	European Law Review
DO	Diario Oficial de la Unión Europea
TCA	Tribunal constitucional alemán
TEDH	Tribunal Europeo de Derecho Humanos
TJUE	Tribunal de Justicia de la UE
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la UE
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea