

¿REBELIÓN A BORDO? A VUELTAS (DE NUEVO) CON LAS RELACIONES ENTRE ORDENAMIENTOS EN EL ESPACIO JURÍDICO EUROPEO

Mutiny on the European bounty? New thoughts
on the relationships between legal orders
in the European legal space

AGUSTÍN JOSÉ MENÉNDEZ

Universidad Complutense de Madrid

agustmen@ucm.es

Cómo citar/Citation

Menéndez, A. J. (2023).

¿Rebelión a bordo? A vueltas (de nuevo) con las
relaciones entre ordenamientos en el espacio jurídico europeo.

Revista Española de Derecho Constitucional, 129, 47-77.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.129.02>

Resumen

En un puñado de meses de 2020 y 2021, los tribunales constitucionales de Alemania, Polonia y Rumanía decidieron asuntos con un considerable impacto sobre las relaciones entre el derecho constitucional nacional y el derecho de la Unión Europea. La afirmación de la identidad constitucional nacional como límite a la fuerza del derecho europeo en los tres Estados citados y de forma prácticamente simultánea ha llevado a considerar seriamente la hipótesis de una crisis de autoridad del derecho de la Unión. A la que habrían hecho frente la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia, reforzando la pretensión de fuerza última del derecho supranacional, hasta el punto de quedarse a un paso de convertir el principio de primacía en un principio de supremacía del derecho de la Unión Europea. En este trabajo se analizan las tres sagas judiciales en las que se han producido los más recientes conflictos constitucionales europeos y se derivan conclusiones acerca de las relaciones entre ordenamientos normativos en el espacio jurídico europeo.

Palabras clave

Conflictos constitucionales; supremacía de la constitución; autonomía del derecho europeo; primacía del derecho europeo; involución constitucional.

Abstract

In a handful of months in 2020 and 2021, the constitutional courts of Germany, Poland and Romania decided cases whose resolution depended on how the relations between national constitutional law and European Union law were articulated. The temporal overlap, the robust affirmation of national constitutional identity as a reflection of the unconditional supremacy of the national constitution and as a limit to the force of European law, and finally, that the Polish and Romanian courts invoked the jurisprudence of the German court seemed to confirm the crisis of the authority of Union law. The European Commission and the Court of Justice were quick to react, upping the ante by means of raising an even stronger claim of ultimate authority of supranational law. To the point that the European Court of Justice was one step away from transforming the principle of primacy into a principle of supremacy of European Union law. After an analysis of the three judicial sagas, some conclusions regarding the relationship between normative orders in the European legal space are drawn.

Keywords

Constitutional conflicts; supremacy of the constitution; autonomy of EU law; primacy of EU law; constitutional backsliding.

SUMARIO

I. LA SAGA WEISS: VALIDEZ EUROPEA Y CONSTITUCIONALIDAD ALEMANA DEL QUANTITATIVE EASING. II. LA SAGA POLACA: 1. Introducción. 2. La reforma del sistema judicial polaco: una mutación constitucional por entregas. 3. La primera fase del conflicto constitucional europeo: AK y P 7/20. 4. La segunda fase del conflicto constitucional: AB y K 3/21. 5. Coda: C-132/20, nuevos procedimientos de infracción, *Lex Tusk*. III. LA SAGA RUMANA. IV. CONCLUSIONES (NECESARIAMENTE PROVISIONALES). DOCUMENTOS LEGALES Y SENTENCIAS. BIBLIOGRAFÍA. DOCUMENTOS LEGALES Y SENTENCIAS.

En el arco de unos meses en 2020 y 2021, los tribunales constitucionales alemán (federal) (en adelante, TFCA), polaco (en adelante, TCP) y rumano (en adelante, TCR) dictaron sentencias que sentaron importantes precedentes en lo relativo a la relación entre los respectivos derechos constitucionales nacionales y el derecho de la Unión Europea (en adelante, UE). Los tres tribunales reafirmaron la supremacía de las constituciones nacionales, premisa a partir de la cual limitaron la fuerza jurídica de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE). Dicho de otro modo, los tres tribunales no solo se afirmaron competentes para controlar el ajuste de las normas europeas al derecho constitucional nacional, sino que vertieron críticas, más o menos severas, a varios fallos del TJUE (TCFA, 2020; TCP, 2021a; 2021b; TCR, 2021), y de forma concreta negaron a varios de ellos autoridad y validez jurídica.

La respuesta de las instituciones europeas fue inmediata. La Comisión Europea reafirmó sistemáticamente el carácter incondicional de la primacía del derecho de la Unión Europea (2020; 2021a; 2023), al tiempo que el TJUE concluyó que la primacía exigía dejar sin aplicación cualesquiera normas o prácticas nacionales que limitasen la efectividad del derecho europeo. De este modo, se hace cada vez más difícil distinguir la primacía del derecho de la Unión (derivada y limitada por la autoridad última del derecho constitucional nacional) de una eventual supremacía de este (en la saga alemana, TJUE, 2020a; en la saga polaca, TJUE, 2019c; 2020b; 2021a; 2021c; 2021d; 2021e; en la saga rumana, 2021b; 2022a), que, en último término, desplazaría a la supremacía que reclaman las constituciones nacionales. Y es que la primacía entendida como supremacía exigiría eventualmente dejar sin aplicación no solo las normas nacionales ordinarias, sino incluso las constitucionales, incluidas las decisiones de los tribunales constitucionales nacionales.

No es esta en modo alguno la primera ocasión en que se producen conflictos en torno a los principios que gobiernan las relaciones entre los ordenamientos que forman el espacio jurídico europeo. Lo que en otras ocasiones he propuesto denominar conflictos constitucionales europeos (Menéndez, 2019a) ha venido produciéndose desde los años setenta. Pero, en unas circunstancias marcadas tanto por una larga crisis económica (Tooze, 2018; 2021) como por la involución democrática en varios Estados miembros (Pech y Scheppele, 2017), el vigor de las fuerzas tanto centrípetas como centrífugas desatadas en Europa da pie a una nueva serie de conflictos en los que no es exagerado afirmar que están en juego los fundamentos constitucionales del proceso de integración europea.

En esta nota se ofrece al lector una reconstrucción de las tres sagas judiciales (secciones I a III), tras las que se avanzan las conclusiones del trabajo (sección IV).

I. LA SAGA WEISS: VALIDEZ EUROPEA Y CONSTITUCIONALIDAD ALEMANA DEL QUANTITATIVE EASING

El primero de los conflictos, también en términos cronológicos, trae causa de la diversa valoración que hicieron el TJUE y el TCFA de uno de los programas de compra de deuda pública implementado por el BCE, en concreto, del llamado *quantitative easing* (en adelante, QE) (BCE, 2015). Los lectores de esta revista ya conocen las medidas extraordinarias de política monetaria adoptadas por el BCE desde el inicio de la policrisis europea. En particular, han tenido noticia detallada de la saga *Gauweiler*, en la que ya discreparan abiertamente el TCFA y el TJUE (Menéndez, 2019b). Ha de añadirse ahora que la velocidad a la que cursó la policrisis europea provocó que antes de que el TCFA se pronunciara sobre la sentencia *Gauweiler* del TJUE (TCFA, 2016) el BCE hubiese comenzado ya a aplicar otra medida de política monetaria «no convencional», precisamente el citado QE, a partir de los primeros meses de 2015. Mediante ese programa la citada institución realizó compras muy voluminosas de deuda pública de todos los países de la Eurozona, y no solo de aquellos en situación de crisis fiscal.

La validez jurídica del programa de QE fue cuestionada ante el TFCA. Como ya fuera el caso en *Gauweiler*, los jueces de Karlsruhe dictaron un auto enjundioso (TCFA, 2017), en el que, a un mismo tiempo, expusieron dudas acerca de la constitucionalidad alemana y validez europea del QE, y elevaron una cuestión prejudicial ante el TJUE relativa a la calificación que mereciera la medida (monetaria o fiscal) y a la eventual infracción de la prohibición de «monetización» de la deuda pública (art. 123 TFUE).

Dos años después, en 2018, los jueces de Luxemburgo dieron respuesta a la solicitud del TCFA, y al hacerlo afirmaron la plena conformidad del QE con el derecho de la Unión en la sentencia *Weiss* (TJUE, 2018c). El TJUE consideró que 1) el BCE había ofrecido una explicación suficientemente exhaustiva de los objetivos de las medidas y del contexto económico de su adopción (*ibid.*: § 44), y que 2) la definición del ámbito de la política monetaria, y, por ende, de la competencia del BCE, debía atender a los fines de esta (*ibid.*: §§ 55 y 57) —en tales circunstancias, los posibles efectos del QE sobre la política fiscal y económica, aun siendo previsibles, debían reputarse no relevantes, en cuanto que no expresamente queridos por el BCE (*ibid.*: §§ 58-62 y 66-67); en el juicio positivo sobre la proporcionalidad de la medida debía tomarse en consideración que el BCE debía gozar de un amplio margen de discrecionalidad en el diseño de su política monetaria (*ibid.*: § 73, máxime en relación con un programa como el QE, en el que el BCE «se ve obligado a tomar decisiones de carácter técnico y a efectuar previsiones y apreciaciones complejas»)—, y que 3) el QE no infringía lo estipulado en el art. 123.1 TFUE en tanto que se garantizaba que los Estados seguirían estando sujetos a condiciones conducentes a que su política presupuestaria y fiscal fuese «sana» (*sound*) (*ibid.*: §§ 132 y 137-144).

La respuesta del TCFA a esta sentencia se demoró, pero cuando se produjo fue contundente (TCFA, 2020). No solo el Tribunal quedó muy cerca de declarar la inconstitucionalidad alemana de la decisión del BCE, sino que criticó de forma muy dura y explícita la sentencia del TJUE, caracterizada como sencillamente «incomprensible» (*ibid.*: § 116) y articulada en torno a argumentos «insostenibles» (*ibid.*: § 117).

La contundencia de tales afirmaciones deriva en buena medida de que el TCFA considera que el juicio de proporcionalidad del TJUE fue, en este caso, un mero simulacro (*ibid.*: § 127). Y ello en tanto que el TJUE no habría prestado atención al caso concreto, sino que su juicio estaría ya preformado, determinado a favor de la validez de la decisión de la institución europea, pese a los problemas que de esta suscita cuando se estudia con detenimiento (*ibid.*: § 133).

En tales circunstancias, el TCFA procede en dos tiempos. Primero, se queda a un paso de declarar la decisión del BCE inconstitucional en tanto que *ultra vires*. No lo hace porque deja la puerta abierta a que el Gobierno federal y el Congreso de los Diputados alemán (Bundestag) den los pasos necesarios para que el BCE demuestre la proporcionalidad del programa (*ibid.*: § 232). Segundo, procede a responder por sí mismo a las cuestiones prejudiciales que había planteado, valiéndose de los estándares que el TCFA sostiene que fueron fijados por el TJUE en *Gauweiler* (*ibid.*: § 183). De este modo se avanza, en

la práctica, una interpretación de lo exigido no solo por el derecho constitucional alemán, sino por el propio derecho europeo.

Es importante señalar, por último, que el TCFA analiza la constitucionalidad alemana de la decisión del BCE apoyándose en los conceptos que contribuyó a desarrollar en su jurisprudencia «europea» anterior, y, en especial, en los de control competencial y control de conformidad con la identidad constitucional de la Ley Fundamental. Respecto de esta última, hay un esfuerzo explícito por caracterizarla como parte del ideal regulador de Estado democrático, social y abierto de derecho (TCFA, 2020: §§ 115 y 101). La autodeterminación democrática es parte fundamental de la identidad constitucional alemana, y ello excluye que pueda interpretarse la apertura constitucional como licencia para que las instituciones europeas, y en concreto el BCE, puedan definir sus propias competencias. De este modo se excluye que el BCE defina el ámbito de la competencia monetaria que le ha sido asignada en parcial y limitada excepción al principio de legitimación democrática del poder. Ello no obstante, la identidad constitucional, y, con ella, el principio de autodeterminación democrática, debe ser interpretada teniendo en cuenta todas y cada una de las apuestas normativas de la Constitución, incluido el ideal regulador del Estado abierto. Ello explica por qué las razones que el TCFA invoca para dudar de la constitucionalidad alemana del QE no consisten en una mera invocación de la identidad constitucional, sino en el carácter problemático de una interpretación expansiva del ámbito competencial del BCE, y de la forma incorrecta en que el TJUE controla la proporcionalidad del propio programa de QE (*ibid.*: §§ 116 y 228).

La sentencia tuvo un enorme impacto, mediático, político y, de forma inmediata también, académico (entre muchos, véanse Grimm, 2020; Bobic y Dawson, 2020). No solo por la razón evidente de que Alemania es el país con la mayor economía de la Eurozona, y, por tanto, un actor con una influencia determinante sobre la efectividad de la política monetaria y fiscal europea, sino por el contexto en el que se hizo pública. A resultas de diversos aplazamientos, la sentencia se conoció el 5 de mayo de 2020, o, lo que es lo mismo, en el momento más duro del confinamiento decidido para hacer frente a la covid-19, y, por ende, de la crisis social y económica subsiguiente. Una circunstancia en la que, dada la estructura de la Eurozona, solo la intervención masiva del BCE mediante la adición de un nuevo programa de QE pandémico permitió que los Estados aumentaran el gasto público y redujeran el impacto masivo de la clausura económica (Dani y Menéndez, 2020). Inevitablemente, la sentencia del TCFA arrojaba sombras de duda sobre la constitucionalidad europea y validez nacional del gobierno de la crisis de la covid-19.

El TJUE publicó de forma inmediata una nota de prensa en la que se eludía el fondo sustantivo del asunto, pero se reiteraba la primacía del derecho

de la Unión, entendida esencialmente de forma incondicionada (TJUE 2020a). De este modo, era cada vez más difícil distinguir primacía y supremacía del derecho de la Unión. De forma contemporánea, la presidenta de la Comisión Europea manifestó su preocupación por la puesta en cuestión de la primacía del derecho de la Unión Europea (Comisión Europea, 2020). Al mismo tiempo, las instituciones alemanas y europeas se concertaron para hacer públicas ulteriores razones en sustento del QE. Antes del plazo fijado por el TCFA, el BCE había ofrecido ulteriores detalles y garantías, y el Ejecutivo y el Parlamento alemán habían declarado que ya se habían cumplido los requisitos exigidos por el TCFA (Rinke, 2020). Aunque la Comisión Europea abrió en junio de 2021 un procedimiento de infracción en relación con esta cuestión (Comisión Europea, 2021a: 14-15), en un contexto marcado por la agudización de los conflictos en torno a las reformas judiciales polaca y rumanas, lo cerraría sin mayor incidencia en diciembre de ese mismo año (Comisión Europea, 2021b: 8).

La saga *Weiss* llegaba, de forma un tanto peculiar, a su fin en Alemania. Pero sus ecos, un tanto distorsionados, se oírían en Polonia primero y en Rumanía después, hasta el punto de que, como ya señalamos en el título del trabajo, hubo quien tuvo la impresión de una rebelión generalizada en el derecho de la Unión Europea.

II. LA SAGA POLACA

1. INTRODUCCIÓN

La segunda saga es la más larga y compleja de las tres, y sigue manifiestamente abierta a la fecha de cierre de este trabajo (30 de junio de 2023). Esta gira en torno a la serie de reformas del sistema judicial polaco adoptadas desde 2015, a raíz del cambio de mayoría parlamentaria. Lo que se inició como un conflicto constitucional interno en torno a las leyes que reformaban radicalmente la composición y funcionamiento del Tribunal Constitucional polaco pronto derivó en un conflicto constitucional europeo, con la Comisión Europea y la Comisión de Venecia censurando sin medias tintas la serie de leyes aprobadas por el Parlamento polaco, a las que pronto se añadieron otras que afectaban a los tribunales ordinarios, y que se juzgaba que ponían en peligro su independencia e imparcialidad (Sadurski, 2019; Pech *et al.*, 2021). La sucesiva judicialización del conflicto dio pie a una saga en la que, mientras el TJUE afirmaba sin rodeo alguno la autoridad última del derecho de la Unión, y autorizaba expresamente a los tribunales polacos a dejar sin aplicación las sentencias del TCP (TJUE, 2019c; 2020b; 2021a; 2021c; 2021d; 2021e), este último

declaraba como radicalmente nulas (con efectos *ex tunc*) las sentencias del TJUE (TCP, 2021a; 2021b).

Una observación preliminar. Entre los múltiples efectos que han tenido las reformas del sistema judicial polaco, uno destaca por encima de todos, a saber, el de desencadenar una mutación profunda de la Constitución polaca, o, para ser más precisos, de la constitución material del país. Ese efecto ha sido querido intencionalmente a resultas de la imposibilidad política de acometer una reforma constitucional siguiendo el procedimiento previsto en la propia ley fundamental polaca. Es preciso, en este sentido, tener en cuenta que las coaliciones que han gobernado el país centroeuropeo desde 2015 han gozado de mayorías parlamentarias muy amplias (absolutas), pero con todo insuficientes para reformar la Constitución (el art. 235.4 de la Constitución de Polonia exige una mayoría de dos tercios). Desde esa perspectiva, la reforma del sistema judicial no ha sido solo uno de los objetos fundamentales de la mutación constitucional, sino también un medio fundamental para operar esta, quizás (al menos desde una perspectiva jurídica) *el medio fundamental*. Y ello en tanto en cuanto los cambios estructurales y personales en el Tribunal Constitucional y en los tribunales ordinarios habrían eliminado uno de los principales frenos a las sucesivas leyes a través de las que se ha llevado a cabo la mutación constitucional sustantiva. Un ejemplo de ello es la llamada *Lex Tusk*, recientemente aprobada (y sobre la que vuelvo en la sección 5 de este epígrafe).

2. LA REFORMA DEL SISTEMA JUDICIAL POLACO: UNA MUTACIÓN CONSTITUCIONAL POR ENTREGAS

Los cambios profundos en el derecho constitucional material de Polonia introducidos en los últimos años son el resultado de una mutación constitucional «por entregas». Con ello no quiere decirse que se hayan yuxtapuesto reformas derivadas de visiones e impulsos políticos diversos, sino que es parte de la estrategia misma de la reforma (en particular, del logro mediante esta de la mutación de la Constitución polaca) el proceder secuencialmente.

Cabe distinguir tres grandes fases.

En la primera, que se desarrolla en 2015 y 2016, las leyes de reforma tienen por objeto la composición y el funcionamiento del TCP. Por una parte, se incapacitó al TCP para frenar las leyes que sobre el propio TCP promovía el Gobierno y aprobaba el Parlamento, en particular al exigir que las decisiones se adoptasen por una mayoría de 3/5 de los magistrados y negándose el Gobierno al acto debido de la publicación de las sentencias de este órgano

cuando eran contrarias a sus designios, lo que impedía que adquiriesen carácter vinculante. Por otra parte, se creó una mayoría de magistrados favorable a la agenda legislativa de la coalición gubernamental mediante la designación de nuevos magistrados (a través de técnicas de *court-packing*). A resultas de ello, el TCP dejó de ser un freno y contrapeso de la acción legislativa y gubernamental, y comenzó a actuar como refuerzo de la voluntad de la mayoría parlamentaria y ejecutiva (para los detalles de las reformas, véanse Comisión de Venecia 2016a; 2016b; Sadurski, 2019: capítulo 3).

En la segunda fase, que se desarrolla en 2017 y 2018, se promovieron nuevas leyes que condujeron a una radical transformación del resto de tribunales y juzgados. Cuatro fueron las principales transformaciones. Primero, se introdujeron considerables cambios en las reglas de designación de los miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial (en adelante, CNPJ), al tiempo que se alteró por completo la composición del citado órgano. En concreto, se estableció no solo que los vocales del CNPJ correspondientes a la cuota de magistrados y jueces en ejercicio (que representaban —y representan— la mayoría del órgano) dejaran de ser elegidos por los propios jueces y magistrados y pasaran a serlo por el Parlamento, sino también que se produjese el cese inmediato de todos los miembros del CNPJ, provocando, por tanto, su renovación inmediata y en bloque. Segundo, se alteraron las reglas de designación y la composición efectiva del Tribunal Supremo (en adelante, TS) polaco. No solo se adelantó la edad de jubilación de los magistrados, sino que se dio efecto inmediato a la medida¹. Al mismo tiempo, se concedió al presidente de la República la prerrogativa de posponer el momento en que el período activo de los magistrados del TS llegaba a su fin, previa solicitud de los interesados, resuelta, eso sí, libérrimamente por aquel. Además, se relajaron las condiciones que se exigían para poder postularse como magistrado del TS (lo que, de hecho, abrió la puerta a cualquier persona con más de diez años de experiencia en el mundo del derecho lo hiciera). Se crearon, además, dos nuevas salas en el TS. La primera, la Sala Disciplinaria, a la que se asignó la competencia exclusiva para conocer las causas disciplinarias de jueces (en segunda instancia) y magistrados. La segunda, la Sala Extraordinaria, competente para revisar de forma excepcional todas las decisiones judiciales dictadas desde 1997, incluso aquellas que habían adquirido la fuerza de *res iudicata*. Tercero, se modificaron la composición y la organización de los tribunales ordinarios, con el objeto de permitir la designación en masa de nuevos jueces y magistrados. De forma semejante a como había sido el caso en el TS, se

¹ Es importante añadir que la nueva edad de jubilación era inicialmente aún más temprana (60 años) en el caso de las mujeres magistradas.

rebajó la edad de jubilación, pero se hizo posible prorrogar el servicio activo previa solicitud, que debía ser aprobada por el ministro de Justicia. Al mismo tiempo, se habilitó al citado ministro para designar a los presidentes de los tribunales, lo que condujo a que cambiasen estos en un 20 % de los casos². Tercero, se jerarquizaron las relaciones entre tribunales mediante el desarrollo de un sistema de informes de unos tribunales sobre otros, siendo asignada al ministro de Justicia la prerrogativa de imponer sanciones sobre la base de estos. Cuarto, se fusionaron las posiciones de ministro de Justicia y fiscal general del Estado.

En la tercera fase, en 2019, el Parlamento polaco aprobó nuevas disposiciones legales que supusieron, fundamentalmente, un cambio en el régimen disciplinario de los jueces (los críticos de la reforma se refieren a ella como *ley mordaza*). De entre las medidas adoptadas, destaca la tipificación como infracción disciplinaria de las decisiones que pusiese en cuestión la independencia e imparcialidad de todo aquel que hubiese sido designado como juez o magistrado por el presidente de la República (incluidos aquellos que lo fueron a propuesta del «nuevo» CNPJ). En particular, la solicitud de una decisión prejudicial al TJUE sobre el particular pasaba a ser susceptible de ser calificada como infracción disciplinaria. A ello se unió una definición más amplia de las conductas susceptibles de generar una responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados, y la previsión de sanciones más severas que las previamente existentes (Comisión de Venecia, 2020).

3. LA PRIMERA FASE DEL CONFLICTO CONSTITUCIONAL EUROPEO: AK Y P 7/20

El conflicto político comenzó a judicializarse en 2019, con la sentencia del TJUE en *AK*, en respuesta a la solicitud de decisiones prejudiciales de varias salas del TS polaco³.

Hay dos elementos centrales en el fallo. Primero, el TJUE consideró problemático el cambio tanto en el procedimiento de elección como en la

² Es cierto que posteriormente se condicionó la decisión del ministro a la opinión del CNPJ y del colegio del tribunal. Para entonces, sin embargo, una transformación decisiva ya se había producido.

³ Una primera censura de las reformas judiciales polacas puede encontrarse en las sentencias dictadas por el TJUE en dos procedimientos de infracción, circunscritos a la simultánea anticipación de la edad de jubilación y la asignación de un poder discrecional al presidente de la República y al Ministerio de Justicia para extender el servicio activo de magistrados y jueces (TJUE, 2019a; 2019b).

composición efectiva del CNPJ, lo que implicaba en el caso *a quo*⁴ que era imposible considerar la Sala Disciplinaria del TS polaco como un tribunal independiente, al tiempo que se arrojaban sombras de ilegitimidad sobre el emergente sistema judicial polaco en su conjunto, dado el papel central del CNPJ en la designación de jueces y magistrados. Segundo, el TJUE recordó a los tribunales que solicitaron la decisión prejudicial que la primacía del derecho de la UE permite dejar inaplicadas todas las disposiciones nacionales que resulten ser contrarias a este. Y, al hacerlo, «revivir» las normas derogadas por tal legislación. O lo que es lo mismo, el TJUE impone a los tribunales polacos hacer caso omiso no solo de la ley de reforma aprobada por el Parlamento polaco, sino también de la jurisprudencia del «nuevo» TCP, donde, aunque con matices, se afirmaba esencialmente la constitucionalidad de las reformas (TJUE, 2019c: §166).

Una primera (aunque todavía parcial) confirmación de la invalidez europea de las leyes de reforma se producirá con el auto dictado el año sucesivo por el TJUE en el procedimiento de infracción C-719/19. Aun si bien solo con carácter cautelar, el TJUE ordenó a las autoridades polacas suspender las normas en las que se asentaba la competencia de la Sala Disciplinaria, y dejar esta, por tanto, temporalmente sin actividad (TJUE, 2020a).

Ese es el contexto en que se dicta la sentencia del TCP en el asunto P 7/20, que despeja cualquier duda sobre la emergencia de un fortísimo conflicto entre el «nuevo» TCP y el TJUE. Ello en la medida en la que el TCP declara abiertamente inconstitucional el auto del TJUE en el asunto C-791/19, juicio que se extiende, implícitamente, a *AK* (en más de un sentido, el verdadero objetivo crítico de la sentencia del TCP en este asunto).

Tres aspectos de la sentencia merecen especial atención.

Primero, el TCP sostiene que los conflictos normativos entre derecho nacional y derecho de la UE son «constantes» (TCP, 2021a: 27). Aunque acto seguido se apele al diálogo y la cooperación entre tribunales, hay en el diagnóstico del TCP una clara quiebra de la premisa de equivalencia y homogeneidad sustantiva sobre la que está construida la jurisprudencia, tanto del TJUE como de los TC nacionales (incluido el «viejo» TCP), atinente a las relaciones entre derecho europeo y derecho constitucional nacional en el espacio jurídico europeo.

Segunda, se hace un uso muy intenso de la identidad constitucional polaca como parámetro de control de la constitucionalidad de todas las normas

⁴ Nótese que al ubicar en el procedimiento de elección y composición del órgano clave en la nominación y designación de todos los jueces y magistrados, el TJUE está abriendo la puerta a una censura del conjunto de la estructura judicial polaca, cuando menos de los magistrados y jueces que han sido elegidos después de 2017.

del derecho de la UE. Un uso que viene marcado por dos apuestas del TCP. La primera, la definición de la identidad constitucional mediante referencia, fundamentalmente, a la soberanía, desligada en gran medida del contenido principal y axiológico del derecho constitucional polaco. De ahí que el ámbito de la soberanía y el contenido sustantivo de las normas dictadas en ejercicio de la soberanía polaca se reputen cuestiones que competen exclusivamente a Polonia, sin que sean relevantes otros estándares que los decididos por la nación polaca (TCP, 2021a: 22-23). La segunda, estrechamente relacionada con la anterior, es que se afirma rotundamente que la fuerza normativa del derecho de la UE no se extiende a los ámbitos en los que no se ha producido una cesión del ejercicio de competencias por parte de los Estados miembros. Lo que sería el caso, a juicio del TCP, de forma muy clara, en lo que concierne a la organización del sistema judicial, prácticamente elevada a corazón de la propia identidad constitucional polaca (*ibid.*: 19 y 28).

Tercera, el TCP no solo afirma la posibilidad teórica de llevar a cabo el control de constitucionalidad nacional de las normas del derecho de la Unión, sino que procede a ejecutar tal control en esta sentencia. Formalmente, el fallo del TCP declara inconstitucional toda interpretación de los arts. 4.3(2) TUE y 279 TFUE que conduzca a que los jueces y magistrados polacos puedan «liberarse» de la obligación de aplicar las leyes aprobadas por el Parlamento polaco, y, en último extremo, de aplicar la Constitución polaca (y con ella, las sentencias del TC polaco) (TCP, 2021a: 34). Sustantivamente, está claro, como ya se había apuntado, que en el punto de mira del alto tribunal polaco está la línea jurisprudencial de la que forma parte *AK* y que se inicia, paradójicamente, con una sentencia ajena a la saga polaca (TJUE, 2018a).

Es interesante observar que, al tiempo que el TCP responde de forma dura y contundente al TJUE, agravando el conflicto, los magistrados del alto tribunal intentan demostrar que el fallo encaja con facilidad en la jurisprudencia europea del colectivo de tribunales constitucionales nacionales (y en especial, del TCFA) (TCP, 2021a: 26).

4. LA SEGUNDA FASE DEL CONFLICTO CONSTITUCIONAL: AB Y K 7/21

Hay buenas razones para considerar que la segunda fase del conflicto fue abierta por la sentencia del TJUE en el asunto *AB* (TJUE, 2021a). Se solicitaba al TJUE que resolviera las dudas acerca de la validez europea de la caracterización del poder de nominar y designar jueces y magistrados como completamente discrecional, y, por tanto, de la inexistencia de vías de recurso o impugnación ante los tribunales.

Como en buena medida era previsible visto el sentido de las sentencias anteriores, el TJUE afirmó la invalidez europea de este aspecto de la reforma del Poder Judicial, dado que no solo entra en conflicto con las exigencias que derivan del art. 19.1(2) y del art. 2 TUE, sino también de los arts. 267 TFUE y 4.3 TUE. Esto último es así dado que al negar a los tribunales ordinarios la competencia para conocer recursos frente a la designación y nominación de magistrados y jueces se está también eliminando la posibilidad de que estos planteen cuestiones prejudiciales ante el TJUE (TJUE, 2021a: §§ 106-107), sin lo que no es posible garantizar su efectividad y primacía.

Asimismo, el TJUE reiteró que, cuando la defensa de la primacía del derecho de la Unión lo exija, los tribunales nacionales pueden proceder a dejar sin aplicar las normas nacionales contrarias a este. La diferencia fundamental con los fallos anteriores radica en el endurecimiento del tono del Tribunal, que, podemos decir metafóricamente, emplea la artillería jurisprudencial pesada. Por primera vez en esta saga, el TJUE recuerda que la fuerza activa del derecho de la Unión es tal que este puede y debe prevalecer frente a cualesquiera normas nacionales, incluidas las propias sentencias de los tribunales constitucionales (TJUE, 2021a: § 148).

El endurecimiento del tono quedó confirmado pocos meses después. El TJUE resolvió el asunto C-791/19, el procedimiento de infracción que había dado lugar a las medidas cautelares ordenadas en mayo de 2020, al que ya se ha hecho referencia. Ahora, en la sentencia definitiva, dictada el 15 de julio de 2021, los magistrados de Luxemburgo confirmaron los diversos problemas de validez europea de la legislación relativa a la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo polaco, al tiempo que extendieron su juicio crítico a otros aspectos de las reformas. En particular, el TJUE consideró manifiestamente contrario al derecho europeo que el contenido de las resoluciones judiciales dictadas por los jueces, especialmente cuando pongan en duda la validez europea y la constitucionalidad nacional de las reformas del sistema judicial polaco, pueda dar lugar a que se les impongan sanciones disciplinarias. Los magistrados de Luxemburgo mostraron su preocupación por el hecho de que, procediendo de ese modo, las autoridades polacas ponían en peligro el instrumento fundamental en la articulación y garantía del derecho de la Unión, es decir, las cuestiones prejudiciales, en tanto en cuanto el hecho mismo de elevarlas puede ser interpretado como censura de las leyes de reforma, una censura susceptible de ser sancionada en el nuevo marco legislativo polaco (TJUE, 2021c: §§ 230-233).

En tales circunstancias, el presidente de la República polaca planteó varias cuestiones constitucionales ante el TCP, dando pie a este a responder de forma contundente a las sentencias del TJUE. Ello condujo al agudizamiento del conflicto constitucional europeo. Y es que la mayoría de los magistrados del «nuevo» TCP no solo desarrollaron la línea jurisprudencial abierta en

P 7/20, sino que atacaron de forma contundente la legitimidad del TJUE, y, en particular, las sentencias dictadas por este, muy especialmente en el asunto *AB*.

Es importante destacar la relevancia y trascendencia de esta sentencia del TCP. Procedo en los párrafos sucesivos a considerar los cuatro principales «movimientos» en los que se estructura esta. Pero, antes de ello, es quizá pertinente indicar al lector dos cosas. La primera, que la inmensa mayoría de los múltiples comentarios que se han publicado sobre esta fueron escritos a partir del comunicado de prensa que se publicó simultáneamente al fallo, no sobre la sentencia, que fue publicada muchos meses después. La segunda, que el texto completo de la sentencia solo está disponible en polaco, y que para la lectura y comentario de esta se ha procedido a su traducción mediante el recurso de los traductores de inteligencia artificial.

Volvamos al contenido sustantivo de la sentencia. En primer lugar, el TCP niega reiteradamente que exista problema alguno con la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva en Polonia, especialmente tras los cambios legislativos iniciados en 2015. En términos generales, sostiene la mayoría del TCP, el derecho constitucional polaco y el derecho de la Unión Europea definen de forma muy parecida el derecho a la tutela judicial efectiva. Y ello porque la tradición constitucional polaca es parte destacada de las tradiciones constitucionales comunes que son fuente histórica tanto del derecho constitucional polaco como del derecho europeo (TCP, 2021b: 83).

En segundo lugar, el TCP sostiene que las sentencias del TJUE a partir de *Juizes Portugueses* (TJUE, 2018a), y señaladamente en la saga polaca, suponen una innovación radical en el derecho de la Unión Europea, al arrogarse el TJUE la prerrogativa de definir estándares supranacionales en lo que concierne a la independencia e imparcialidad judiciales. En el punto de mira del TC polaco está ciertamente sentencia *AB*, dadas las decisivas consecuencias de esta⁵. La línea argumental es que, al dictar estas sentencias, el TJUE habría alterado el reparto competencial entre los Estados y la Unión Europea (ejerciendo, de este modo, una *competencia sobre las competencias*), no en menor medida al asignar a los jueces nacionales el poder de dejar sin aplicación las leyes aprobadas por los Parlamentos nacionales, lo que implica, necesariamente dejar sin aplicación las normas constitucionales nacionales que impidan proceder de este modo (TCP, 2021b: 94).

⁵ Un extremo que será correctamente subrayado en el voto particular del magistrado Piotr Pyszczółkowski (TCP 2021b: 109-110 y, especialmente, 116). La referencia a las demás sentencias es considerada por el magistrado un medio de disimular cual es el verdadero objetivo de la acción emprendida por el presidente del Gobierno y de la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional.

En tercer lugar, se combina la insistencia formal en la cooperación entre tribunales con la afirmación incondicional de la inconstitucionalidad de la línea jurisprudencial del TJUE en la saga polaca. Así, de un lado, se insiste en la necesidad de que los conflictos (que recordemos ya desde P 7/20 son vistos como reiterados) se resuelvan mediante el diálogo entre tribunales (TCP, 2021b: 94). Y se afirma que, solo de persistir el «activismo» del TJUE, y como medida de último recurso, el TC polaco procederá a controlar la constitucionalidad «polaca», una a una, de las sentencias del TJUE: «[...] el Tribunal no excluye que utilizará la competencia anterior (como parte del cumplimiento de sus funciones constitucionales) y evaluará directamente la constitucionalidad de las sentencias del TJUE, incluida su posible eliminación del ordenamiento jurídico polaco con efectos jurídicos *ex tunc*, como sentencias inexistentes» (TCP, 2021b: 94).

Pero, al tiempo, y de forma rotunda, esa competencia *se ejerce en el fallo*, que no solo caracteriza a la jurisprudencia en la saga polaca como inconstitucional, sino que la declara como inaplicable en Polonia con efectos *ex tunc* (TCP, 2021b: 94).

En cuarto lugar, y pese a ello, parece precipitado concluir que el fallo deba ser leído como un paso hacia una peculiar forma de salida de Polonia del espacio político y jurídico europeo (Gliszczyńska-Grabias y Sadurski, 2023). Un análisis político-constitucional atento de la nota de prensa, y sobre todo de la sentencia, pone de relieve que el objetivo al que se apunta bien puede ser otro. Y es que, junto con este rechazo frontal del supuesto activismo del TJUE en lo que concierne a la independencia judicial del TCP, incluye, en un sorprendente *obiter dicta*, el esbozo de una teoría de la ampliación de la competencia de la Unión Europea por vía jurisprudencial refrendada de forma implícita por los Estados miembros (TCP, 2021b: 55).

Con independencia del juicio sustantivo que merezca esta peculiar construcción teórica, lo que pone de relieve es que, si la sentencia tiene alguna pretensión estratégica, no es la de servir de primer paso a una salida polaca de la Unión Europea, sino la de convertir al TCP en un filtro mediante el que pueda seleccionarse qué partes del derecho europeo se aceptan y cuáles no. No se trata tanto de un *polexit*, insisto, cuanto de una membresía dual, y, por tanto, selectiva. O lo que es lo mismo, la búsqueda de un acomodo al sistema político que ha emergido en Polonia desde 2015 en la Unión Europea.

5. CODA: NUEVOS PROCEDIMIENTOS DE INFRACCIÓN, *LEX TUSK*

El mismo día en que el TCP dictaba una sentencia que elevaba en varios grados la temperatura del conflicto, la vicepresidenta del TJUE hacía pública

una orden mediante la que se dictaba la suspensión cautelar, previa a la resolución del asunto C-204/21, de las disposiciones en las que se asignaban competencias disciplinarias varias a la Sala Disciplinaria del TS, y, muy especialmente, aquellas en las que se prohibía a los jueces y tribunales polacos comprobar el cumplimiento de las exigencias que el derecho de la Unión Europea —en concreto, *ex* artículos 19(1) TUE y 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea— impone en lo atinente a la independencia e imparcialidad de los jueces, y que dispone que en el caso de que lo hagan pueden incurrir en responsabilidad disciplinaria (TJUE, 2021d). El incumplimiento de tales medidas llevó a un nuevo auto, el 27 de octubre del mismo año, por el que se impuso el pago de una multa diaria de un millón de euros a la República de Polonia mientras se prolongue el incumplimiento (TJUE, 2021e). De este modo, el TJUE no solo ha reafirmado una concepción muy vigorosa de la primacía del derecho de la UE, sino que la ha dotado de consecuencias muy tangibles y concretas. Aunque, ha de añadirse, para ofrecer al lector una información completa, que, por un auto de marzo de 2023, la vicepresidenta del TJUE redujo la sanción diaria que debía devengar Polonia a la mitad, es decir, medio millón de euros (TJUE, 2023a).

Tres meses después de este último auto, en junio de 2023, el TJUE resolvió el procedimiento de infracción principal con una sentencia larguísima en la que confirmó plenamente los gravísimos vicios de la legislación por la que se había establecido la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo (que en el ínterin había sufrido un cambio de nombre, pero no de sustancia) y también de la conocida como *ley mordaza* de 2019. Es pertinente destacar que el TJUE reiteró que el hecho de que la organización del sistema judicial sea una competencia estatal no implica que, invocando la identidad nacional, todo sea posible (2023b: 72-73). De este modo se ofrece una interpretación de la identidad nacional *desde* el derecho supranacional, que implica, necesariamente, una pretensión de constitucionalidad en sentido fuerte del derecho de la Unión (y que excluye, radicalmente, que el contenido de la identidad nacional sea definido por cada Estado miembro, y, operativamente, por cada tribunal constitucional o supremo).

Por su parte, la Comisión Europea acordó elevar al TJUE un nuevo procedimiento de infracción, a raíz precisamente de las sentencias del TCP comentadas en los apartados anteriores (Comisión Europea, 2023). La Comisión considera que el TCP no solo pone en cuestión la efectividad de la tutela judicial de los derechos derivados del derecho de la Unión, al sostener una interpretación «excesivamente restrictiva» del art. 19.1 TUE («Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión»), sino que niega, entre otros principios, el de primacía del derecho de la Unión (*op. cit.*).

Antes de concluir esta sección, hemos de añadir, desde una perspectiva más bien sociopolítica, que es probable que el conflicto se vea influido, y, de hecho, ha sido ya parcialmente transformado, por la guerra de Ucrania. Las consecuencias de esta han sido enormes en términos económicos, políticos y geoestratégicos. Es quizás especialmente relevante que la posición beligerante y claramente «atlantista» de Polonia, esencialmente alineada con la sostenida por la Comisión y por el alto representante de la Unión Europea, parece que está influyendo sobre la valoración que se hace en Bruselas de la saga polaca. En ese contexto, la controversia sobre los fondos polacos del programa Unión Europea Generación Futura (*EU NextGeneration*) adquiere una importancia enorme. Inicialmente, la Comisión se mostró partidaria de valerse del nuevo Reglamento relativo a la condicionalidad del Estado de derecho (Unión Europea, 2020) y bloquear el desembolso de fondos a Polonia. Tras la invasión rusa de febrero de 2022, la Comisión ha dado claras señales de estar dispuesta a rebajar sus exigencias (Comisión Europea, 2022a), mientras que el Gobierno polaco se ha mostrado dispuesto a llevar a cabo una parte de los cambios que se le reclaman (Charlish, 2022). La ambivalencia con la que usa sus cartas la mayoría gubernativa polaca queda reflejada en las ulteriores reformas legislativas aprobadas en febrero de 2023. Si, por una parte, se prevé la eliminación de la nueva encarnación de la Sala Disciplinaria (la Sala de Responsabilidad Profesional), y la asignación de sus competencias disciplinarias al Tribunal Superior Administrativo (Charlish *et al.*, 2023), el hecho es que los elementos fundamentales de la mutación de la estructura del sistema judicial siguen en pie, no en menor medida en tanto que el TCP y el CNPJ mantienen los rasgos adquiridos desde 2015. El presidente Duda ha remitido la nueva legislación al TC polaco. Cuál sea el sentido de su decisión es algo imposible de determinar, entre otras razones, por una colorista disputa interna acerca de la presidencia de ese órgano (Krzysztozek, 2023). Pero quizás la prueba más evidente de las consecuencias paradójicas de la guerra sea la denominada *Lex Tusk*. En el nombre de prevenir la posible injerencia rusa en el proceso político polaco, y la consiguiente quiebra de su seguridad nacional, el Parlamento polaco ha aprobado una ley que asigna a una comisión designada por el Parlamento diversas competencias, incluida la de prohibir el ejercicio de funciones públicas durante diez años. Esta ley, que muchos sospechan que se dirige, en realidad, contra la oposición política liberal (de ahí la denominación, en referencia a su líder, Tusk), no solo ilustra cómo la reforma judicial facilita la transformación de la constitución material mediante simples leyes, sino que implica un ulterior deterioro del Estado de derecho, en tanto en cuanto la citada Comisión opera, en esencia, sin control judicial alguno (Sadurski, 2023).

III. LA SAGA RUMANA

A primera vista, la saga rumana parece presentar considerables semejanzas con la polaca. También en este caso el objeto de litigio es una reforma del sistema judicial. La diferencia entre ambos casos radica en la menor amplitud de los cambios operados en Rumanía, algo determinado, como veremos, por el fracaso político de los partidarios de la reforma. Lo que ha conducido, esencialmente, a zanjar (pero quién sabe si solo temporalmente) la crisis.

En concreto, la saga gira en torno a 1) la modificación de la organización de la inspección judicial; 2) la creación de nueva sección en la Fiscalía, la única competente para la persecución de los eventuales delitos cometidos por jueces, magistrados y fiscales, y 3) la alteración del régimen de responsabilidad de los jueces y magistrados (Moraru y Bercea, 2022: 84).

Algunas breves observaciones preliminares son precisas también en el caso rumano.

Primera, Rumanía se convirtió en Estado miembro de la Unión Europea en 2007, tres años más tarde de producirse la ampliación en la que muchos Estados poscomunistas se adhirieron a la UE. Ese retraso se debió, en parte, a la existencia de serias dudas sobre la independencia de los jueces y magistrados rumanos. Ello explica que la condición *sine qua non* de la adhesión fuese la creación de un muy peculiar sistema de «control europeo» del sistema judicial rumano, orientado a lograr tras la adhesión aquello que no había sido posible antes, es decir, un sistema judicial efectivamente independiente⁶. Previsto en el tratado de adhesión, el sistema fue concretado en la Decisión 2006/928 (Unión Europea, 2006). Esta contiene básicamente una serie de indicadores y objetivos, y crea una comisión llamada de Cooperación y Verificación, que propone periódicamente las modificaciones que estima oportunas (valoraciones diversas del mecanismo en Carp, 2014, y Sedelmeier, 2014). Es importante indicar que lo que surgió como una solución transitoria, con el objeto de evitar retrasar aún más la adhesión del país a la Unión, acabó convirtiéndose en un dispositivo permanente.

Segunda, apenas ingresado en la Unión, el país fue golpeado duramente por la crisis financiera de 2008, y hubo de solicitar asistencia a la Unión Europea al año siguiente. Durante un tiempo, esto generó las condiciones en las que los Gobiernos rumanos optaron por presentarse como «alumnos aventajados», lo que incluía, al menos aparentemente, cumplir con las recomendaciones de la Comisión emitidas al amparo de la Decisión 2006/928 (Cuglesan, 2020).

⁶ El mismo sistema era también aplicable a Bulgaria, el otro Estado que se adhirió a la UE en 2007.

La inestabilidad económica condujo a la inestabilidad política, agravada por la sucesión de escándalos de corrupción. En ese contexto varios gabinetes de coalición entre socialdemócratas y liberales aprobaron, no sin una fuerte polémica expresada también en sede parlamentaria, las leyes y decretos mediante los que se llevó a cabo una reforma del sistema judicial. La premura y los exiguos argumentos que se ofrecieron en las exposiciones de motivos, así como la apresurada implementación mediante decretos leyes, solo podían incrementar la sospecha de que se trataba de limitar la capacidad investigativa de los jueces, con el objeto de poner a salvo a los propios gobernantes implicados en casos de corrupción. Se hizo camino la convicción de que no solo se estaba desandando el camino recorrido desde la negociación de la adhesión, sino de que Rumanía seguía la senda de involución autoritaria abierta por Hungría y Polonia. La preocupación de las instituciones supranacionales tuvo múltiples manifestaciones. En particular, en forma de tres informes de la Comisión, producidos en el marco del mecanismo de cooperación y verificación (Comisión Europea, 2018; 2019; 2021c) y de dos dictámenes la Comisión de Venecia (Comisión de Venecia, 2018; 2019).

En 2019 el TCR hubo de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la reforma, la cual confirmó (2019). Es interesante observar que al hacerlo eludió considerar como parámetro de la validez de las leyes y decretos el derecho de la UE. El TCR consideró en último extremo que la Decisión 2006/928 y, aun en mayor medida, los informes emitidos por la Comisión en aplicación de esta no eran jurídicamente vinculantes. Y ello dado que la decisión no es precisa, clara e inequívoca, y, además, porque el TJUE no había determinado aún su eventual fuerza jurídica.

De modo semejante a como fuera el caso en Polonia, agotada la posibilidad de poner en cuestión la inconstitucionalidad nacional de la reforma, y dada la inacción de la Comisión, el conflicto terminó no solo europeizándose, sino también judicializándose. Varios tribunales rumanos solicitaron del TJUE decisiones prejudiciales atinentes a las reformas, que el TJUE resolvió el 18 de mayo de 2021 (TJUE, 2021b). Los magistrados de Luxemburgo sostuvieron que varios aspectos de la reforma parecían chocar frontalmente con el derecho de la Unión (*ibid.*: § 207). Es interesante observar que el TJUE fundamenta su decisión en el art. 19(1) TUE, y, solo de forma secundaria, en la Decisión 2006/928. De este modo, esta sentencia continúa la línea abierta en la saga polaca. Es pertinente añadir que, aunque se trata de una decisión prejudicial, y, por tanto, las conclusiones son formalmente hipotéticas, el TJUE no deja mucho margen de duda acerca de cuál haya de ser la resolución en el caso *a quo*. Algo que se corrobora cuando se afirma expresamente que la primacía del derecho de la Unión puede exigir dejar sin aplicación las normas constitucionales, e, implícitamente, las

decisiones de los TC nacionales (*ibid.*: § 245). Se reitera, pues, la jurisprudencia ya formulada en la saga polaca.

La «respuesta» del TCR se produjo de forma casi inmediata (2021). Nos interesan especialmente tres elementos de esa sentencia.

Primero, se reitera, aunque con alguna modificación un tanto alambicada, que la Decisión 2006/928 no puede servir de fundamento para cuestionar la validez de la reforma del sistema judicial. Se dice ahora que la decisión es «vinculante», pero no puede servir de parámetro de validez/constitucionalidad en tanto que «no cubre una carencia de la Ley Fundamental o establece estándares de protección superiores a las normas constitucionales en vigor» (TCR, 2021: § 42). A ello se une que se considera que los informes de la Comisión previstos en la Decisión 2006/928 no son jurídicamente vinculantes, sino que activan el deber de cooperación leal y sincera previsto en el art. 4.2 TUE, que tendría un carácter esencialmente político (*ibid.*: § 77).

Segundo, se produce una ritual reafirmación de la supremacía de la Constitución rumana, que no se habría visto «afectada» ni por la apertura constitucional expresamente prevista en su art. 148.2 ni por la aplicación de tal disposición mediante la adhesión a la UE. Consecuentemente, la «identidad constitucional» se presenta como expresión de la supremacía de la Constitución, y, operativamente, como límite a la fuerza que se reconoce al derecho europeo (TCR, 2021: §§ 31 y 74). De ello se deriva que los tribunales rumanos, sujetos como están a la Constitución de ese país, no pueden dejar sin aplicar las normas constitucionales ni tampoco las sentencias del TCR, apoyándose en cualesquiera parámetros. Dicho de otro modo, una vez que el TCR ha declarado la conformidad de una norma o serie de normas con la Constitución, no cabe poner en duda su validez invocando ningún otro parámetro (con lo que se hace implícitamente referencia al derecho europeo) (*ibid.*: § 76).

Tercero, hay una crítica abierta al TJUE, en tanto en cuanto mediante una resolución de una cuestión prejudicial se habría pronunciado, de modo específico y concreto, sobre la validez de las normas rumanas. En el párrafo 71 de la sentencia podemos leer que las consideraciones hechas por el TJUE no constituyen «una interpretación del derecho de la UE que pueda ser útil a la hora de determinar los efectos de una u otra disposición», sino «la aplicación de las normas del derecho de la UE a un caso particular» (TCR, 2021: § 71).

Unos meses después, en febrero de 2022, una nueva cuestión prejudicial planteada ante el TJUE dio lugar a una sentencia que contradecía netamente la dictada por el TCR (TJUE, 2022a), en la que los magistrados de Luxemburgo reiteraron lo dicho en su fallo anterior en la saga polaca. De forma inequívoca, elevaron una pretensión de autoridad última, capaz de desplazar la supremacía de la Constitución, y, consecuentemente, la autoridad del TCR (*ibid.*: § 78).

Cabe, pues, concluir que las sentencias del TJUE y del TCR de 2021 y 2022 escenifican un conflicto constitucional en el que se reiteran los argumentos que vimos que habían sido esgrimidos en la saga polaca, como ya he señalado. Pero, a diferencia de lo que hasta ahora ha sido el caso en Polonia, la crónica inestabilidad política rumana ha llevado a cambios en la dirección política del país. El resultado de ello ha sido nuevas leyes y nuevas políticas que han esencialmente rectificado las reformas anteriores. Hasta el punto de que, en el complejo contexto político sucesivo a la invasión rusa de Ucrania, la Comisión Europea ha sostenido que Rumanía cumple ahora con todos los requisitos exigibles a un Estado miembro en lo atinente a la garantía de la independencia judicial, y que, por tanto, ha lugar a poner fin al control particularizado bajo la Decisión 2006/928, siendo suficiente el control que se aplica a todos los Estados en el marco de los informes anuales sobre el Estado de derecho (Comisión Europea, 2022b). Las instituciones europeas han dado, de este modo, por felizmente concluida la saga rumana. Que tal conclusión sea certera o errada dependerá de la evolución política del país.

IV. CONCLUSIONES (NECESARIAMENTE PROVISIONALES)

A la luz de la reconstrucción jurídica de las tres sagas, y de forma necesariamente provisional, avanzo al lector cuatro conclusiones:

Primera. La causa estructural de los conflictos constitucionales europeos radica en la concurrencia de dos pretensiones de autoridad constitucional última en el espacio jurídico europeo. Los tribunales constitucionales nacionales, sin excepción, persisten en afirmar la supremacía de las constituciones nacionales. Y lo hacen afirmando que la última palabra constitucional debe corresponder a la norma con la legitimidad más fuerte (la legitimación democrática de las constituciones nacionales). Por su parte, el TJUE, con el apoyo de las restantes instituciones europeas, ha venido elevando una pretensión de constitucionalidad en sentido fuerte del derecho de la Unión Europea desde hace décadas (Dani y Menéndez, 2023). Embrionaria en la jurisprudencia de los años sesenta, la pretensión se robustece a partir de los setenta (TJUE, 1978), a medida que el TJUE reinterpreta el derecho europeo en clave «constitucional». Las sagas reconstruidas en esta nota han creado las condiciones en las que esa pretensión a la autoridad constitucional última se ha hecho plenamente explícita, asociada a determinados contenidos normativos sustantivos, especialmente el Estado de derecho, entendido esencialmente como garantía de la aplicación de la ley. La persistencia del solapamiento de estas pretensiones normativas de autoridad conduce a que, de hecho (en términos propios de la

sociología del derecho), el espacio jurídico europeo se caracterice, de forma abierta ahora y latente desde hace décadas, por su pluralismo, en tanto en cuanto que hay más de un ordenamiento que reclama la autoridad y competencia últimas.

Segunda. Es necesario observar, sin embargo, que el pluralismo constitucional característico desde hace tiempo del espacio jurídico europeo ha dado lugar a un número relativamente reducido de conflictos abiertos, y, pese a la aparente espectacularidad en algunos casos —piénsese en la sentencias del TCFA *Maastricht* (1993) y *Lisboa* (2009)—, los conflictos han sido reconducidos sin grandes daños. La minimización de los conflictos ha sido posible gracias a la compleja estructura institucional y del procedimiento de toma de decisiones de la UE. La participación de representantes nacionales en el proceso de formación de la voluntad general europea (tanto en el procedimiento legislativo propiamente dicho como en estructuras de comitología, que materialmente equivalen en al procedimiento reglamentario), o lo que es lo mismo, la *intergubernamentalidad*, facilita la sintonía sustantiva entre derecho europeo y derechos nacionales, generando las condiciones en las que es posible reconciliar la autoridad de los ordenamientos nacionales y supranacional (Weiler, 1981). A ello se une la «patriación» del principio de primacía del derecho europeo, reflejada en algunas constituciones nacionales y reconocida en la jurisprudencia de los tribunales constitucionales, siempre y cuando no estén en juego las normas que forman parte del núcleo duro de la constitución (y que han terminado siendo caracterizadas por el TCFA como definitorias de la identidad constitucional). La interpretación de la primacía desde los años ochenta —*Granital* (TCI 1984), *Solange II* (TCFA 1986)— es precisamente la de que el mandato constitucional de integración fundamenta que las normas europeas derroten a las normas nacionales infraconstitucionales que entran en conflicto con ellas. Y, no por último menos importante, las autoridades nacionales y supranacionales han desarrollado múltiples relaciones a lo largo de los años, que han generado una reserva de lo que Arroyo ha denominado con acierto empatía constitucional (2016).

Tercera. La propensión al conflicto, sin embargo, estaba destinada a crecer a medida que el derecho de la UE adquiriera, materialmente, los rasgos de un sistema jurídico completo. O lo que es lo mismo, una vez que el ordenamiento supranacional comprendiese la regulación de tal cantidad de ámbitos de las relaciones sociales que estuviese en disposición eventual de sustituir, potencialmente de forma plena, a los ordenamientos nacionales. A la altura de 1964 o de 1967, era perfectamente correcto describir el derecho comunitario como un ordenamiento especializado. O lo que es lo mismo, como un conjunto de normas aplicables esencialmente en las fronteras económicas, orientado a

conciliar la apertura al comercio intraeuropeo con el mantenimiento de la capacidad de los Estados miembros de decidir sus modelos sociales y económicos (Milward y Sørensen, 1993). Esa descripción se ha convertido en manifiestamente incorrecta, por insuficiente, a la altura de 2023. No solo la UE ha adquirido rasgos estatales (policía de fronteras, moneda única, incluso identidad militar mediante el suministro conjunto de ayuda militar y civil a Ucrania), sino que el ámbito y la hechura formales del derecho de la UE lo hacen difícilmente distinguible de los ordenamientos nacionales (algo que explica la aparición, ya desde hace décadas, de manuales que se describen como manuales de derecho constitucional europeo). Nada tiene de sorprendente, pues, que surjan, de forma periódica, conflictos como los que hacen objeto de estudio y atención las tres sagas estudiadas.

Todo ello lleva a concluir que hace ya mucho tiempo que no tiene sentido teorizar las relaciones entre ordenamientos en el espacio jurídico europeo en torno al concepto de autonomía (para su formulación canónica, véase Pescatore, 1975: 163 y ss.; un estudio detallado, en Barents, 2004). El concepto ha persistido pese a que los presupuestos de un uso medianamente útil de este han desaparecido. Ni el derecho de la Unión Europea es un ordenamiento especializado al modo que pueda serlo el derecho de un tratado comercial, ni mediante referencia a la autonomía cabe de algún modo suavizar la pretensión de autoridad última del derecho de la Unión.

Por tanto, en cuarto lugar, la comprensión cabal de los conflictos no puede limitarse a una consideración puramente estructural de las relaciones entre ordenamientos en el espacio jurídico europeo. Es necesario considerar no solo la estructura, sino también la sustancia material del derecho de la UE, así como los fundamentos de la legitimidad del ordenamiento europeo y de los constitucionales nacionales. Si procedemos de tal modo, observaremos que la similitud estructural de las tres sagas aquí estudiadas debe ser puesta en cuestión. Ciertamente, en términos muy generales, es correcto afirmar que los tres conflictos (y todos los que se han producido a lo largo de los años, y los que probablemente se materializarán en los próximos) derivan de que, en su ocurrir, el proceso de integración europea azuza tanto las fuerzas centrípetas como las fuerzas centrífugas, y, al hacerlo, favorece el desarrollo de argumentos jurídicos a favor de unas y otras. Tales argumentos están destinados a entrar en conflicto, dada, precisamente, la pluralidad sociológica del espacio jurídico europeo. El TJUE sostiene la validez europea de las razones en las que se sustentan las fuerzas centralizadoras. Los tribunales constitucionales afirman la inconstitucionalidad nacional de tales razones, y lo hacen sosteniendo que las constituciones nacionales imponen límites sustantivos a la integración. Pero es solo si nos abstraemos por completo de las circunstancias políticas,

económicas, sociales y culturales que concurren en cada saga que será posible sostener que no hay diferencias entre las tres.

Ciñéndonos a la argumentación jurídica, el estudio comparado de estas tres sagas nos revela que en las sentencias estudiadas se hace uso de dos concepciones bien distintas de identidad constitucional, que podemos caracterizar como *identidad constitucional abierta* e *identidad constitucional cerrada*. La primera presupone tanto que los límites constitucionales a la primacía del derecho europeo se fundamentan sustantivamente (es decir, mediante referencia a principios constitucionales materiales y no solo estructurales) como que el calibrado de esos límites se produzca prestando atención a las restantes constituciones que forman parte del espacio jurídico europeo (es decir, mirando al colectivo de constituciones nacionales, a lo que el propio TJUE, en otro contexto, ha denominado las tradiciones constitucionales comunes, y no solo a la propia constitución nacional). Esto último implica que no hay un uso meramente defensivo de la identidad constitucional, sino que, cuando se invoca esta, se está procediendo a fijar límites a los poderes y competencias de las instituciones comunes, pero ello se hace contribuyendo a dilucidar los estándares propios de un derecho constitucional común. Por el contrario, la identidad constitucional cerrada se entiende como operacionalización de una soberanía nacional que se define como capacidad de decidir, desligada del contenido sustantivo de aquello *que y sobre lo que* se decide. La identidad constitucional cerrada es, pues, una forma alternativa de identificar la supremacía de la constitución con la libérrima capacidad para determinar el contenido de las normas de acción comunes. Se proclama, de este modo un derecho a exceptuarse de las normas comunes sustentado en una pura y nuda *decisión*.

Así, mientras el TCFA construye su disenso con el TJUE apoyándose esencialmente en una identidad constitucional abierta, el TCR, y, aún en mayor medida, el TCP se sustentan en una identidad constitucional cerrada. *Weiss* no gira tanto en torno a la soberanía alemana, cuanto en torno a la legitimación democrática del poder público (específicamente, del BCE). Los jueces de Karlsruhe se valen de argumentos que tienen fuerza no solo en el sistema alemán, sino en todos los ordenamientos nacionales. Por el contrario, y pese a la longitud de las sentencias, el lector buscará en vano en los fallos del TCP la articulación de una concepción sustantiva de independencia judicial, más allá de indicaciones *obiter dicta* que flirtean tanto con un iusnaturalismo escasamente sofisticado como con una reconstrucción de la evolución histórica del derecho polaco cuando menos enigmática (TCP, 2021b: 53 y 85, con referencias expresas a la Biblia).

Las diferencias pueden considerarse, además, desde una perspectiva contigua, aunque diferente de la que acabamos de adoptar. En la saga *Weiss*

nos encontramos ante un conflicto constitucional propiamente europeo, en tanto en cuanto el TJUE y el TCFA discrepan en último extremo acerca de cómo deban definirse los estándares del derecho constitucional común, cómo haya de articularse la división de trabajo entre autoridades fiscales y monetarias, y qué exigencias derivan del principio de legitimación democrática del poder en lo que concierne a los poderes de instituciones que carecen (dado su propio diseño) de legitimación democrática, como el BCE. Aunque formalmente el mandato del TCFA solo se extiende a la interpretación de la Constitución alemana, en la realidad material los jueces de Karlsruhe se apoyan implícitamente en el concepto de democracia en el fundamento mismo de todos los sistemas constitucionales nacionales. En los casos polaco y rumano, el conflicto constitucional termina manifestándose en el nivel europeo, pero es esencialmente un conflicto político interno, en torno al modo y manera en que hayan de interpretarse y aplicarse las normas constitucionales nacionales. Baste pensar al respecto que estas dos últimas sagas tienen su origen en desarrollos políticos internos en los que una fuerza política pretende modificar la forma y manera en la que se viene interpretando la constitución. El conflicto se convierte en europeo por dos vías. La primera concierne a los efectos colaterales que la reforma judicial interna tiene para el proceso de integración, que también lo es de los sistemas judiciales, y del que depende el reconocimiento mutuo (bajo determinadas condiciones y dentro de determinados límites) de sentencias y otras decisiones judiciales (una cuestión en la que, si el TJUE ha pecado en algún sentido, ha sido demostrando una excesiva cautela: TJUE, 2018b; 2022b). La segunda deriva de que la estrategia de transformación de la constitución material a través de la reforma judicial consiste precisamente en eliminar la posibilidad de un control efectivo de la constitucionalidad de la reforma mediante referencia a las normas constitucionales nacionales.

En quinto y último lugar, todo lo que se ha afirmado en estas conclusiones es compatible con concluir que, en el mejor de los casos, los tribunales solo pueden contribuir marginalmente a resolver los conflictos constitucionales europeos. La judicialización de los conflictos en la saga polaca y en la saga rumana pone de relieve la medida en la que el diseño de la estructura institucional, el sistema de toma de decisiones y las normas sustantivas de la Unión Europea presuponen que los Estados miembros sigan siendo Estados democráticos y sociales de derecho. O lo que es lo mismo, el buen funcionamiento de los mecanismos constitucionales internos que eviten una regresión democrática. No se trata solo de que la Unión Europea carezca de medios coercitivos con los que imponer su voluntad sobre un Estado que se deslice hacia el autoritarismo (lo sucedido en Hungría y en Polonia ha dejado en evidencia los límites no solo del art. 7 TUE, sino también del reciente reglamento que

establece la condicionalidad presupuestaria; Unión Europea, 2020). Se trata de que, cuando menos en el estado actual del proceso político de integración europea, en una constelación irremediabilmente pluralista, desarrollar tales medios coercitivos conduciría, ineludiblemente, a salvar el Estado democrático y de derecho, al mismo tiempo que se lesiona el principio democrático. Y es que declinar la primacía como supremacía implica divorciar la jerarquía normativa de la legitimidad democrática de las normas. De hecho, cabe sospechar que la europeización del conflicto, en buena medida, ha permitido al Gobierno polaco desplazar el foco de la discusión, y presentar lo que en 2016 aún se caracterizaba como una infracción gravísima de la Constitución polaca como un conflicto entre lo que exige la Constitución polaca y lo que exige el derecho europeo. Es cierto que las autoridades europeas han logrado que se reviertan elementos no centrales de las reformas. Pero también, como han señalado algunos juristas, se ha producido una rebaja de las expectativas de las instituciones europeas, clara y evidente desde la invasión rusa de Ucrania (Pech, 2023). Si la conclusión es diferente en el caso rumano, ello se debe precisamente a que el cambio político en la propia Rumanía ha permitido una política del conflicto. Algo que podría confirmarse tras el probable cambio político en Polonia tras las últimas elecciones legislativas. Por razones distintas, la conclusión tampoco es radicalmente distinta en la saga *Weiss*. Como fuera ya el caso en la saga *Gauweiler*, como señalé en su día en el trabajo publicado en esta misma revista, ni el TJUE ni el TCFA han integrado en su jurisprudencia la realidad social y económica de forma plena. Ambos siguen pretendiendo que la construcción constitucional de la unión económica y monetaria que han venido sosteniendo es viable, cuando los hechos se empeñan en negarlo (la constitución material de la Eurozona en poco se corresponde ya con lo escrito en los tratados, lo que no es óbice para que la persistente vigencia formal de disposiciones como el art. 123 TFUE no siga impidiendo un gobierno más racional y eficaz). La tempéstica de la sentencia *Weiss* del TCFA lo demuestra de nuevo, ajena a la situación de emergencia desencadenada por la covid-19. La decisión del TJUE ignora, sin embargo, la cuestión decididamente pertinente que plantean los jueces de Karlsruhe, relativa a la legitimación del poder que el BCE se arroga con un programa tan sumamente masivo de compra de deuda pública como el llamado QE en sus diversas manifestaciones.

Bibliografía

Arroyo Jiménez, L. (2016). *Empatía Constitucional: Derecho de la Unión Europea y Constitución Española*. Madrid: Marcial Pons.

- Barents, R. (2004). *The autonomy of community law*. The Hague: Kluwer International.
- Bobic, A. y Dawson, M. (2020). Making sense of the “incomprehensible”: The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court. *Common Market Law Review*, 57 (6), 1953-1998. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/COLA2020774>.
- Carp, R. (2014). The Struggle for the Rule of Law in Romania as an EU Member State: The Role of the Cooperation and Verification Mechanism. *Utrecht Law Review*, 10, 1. Disponible en: <https://doi.org/10.18352/ulr.252>.
- Charlish, A. (2022). Polish Parliament approves judicial reforms to unblock EU funds. *Reuters*, 26-5-2022. Disponible en: <https://tinyurl.com/mrx7ut6f>.
- Charlish, A., Strzelecki, M., Florkiewicz, P., Koper, A. y Baczyńska, G. (2023). Poland passes judiciary, wind farm laws in bid to unlock EU funds. *Reuters*, 8-2-2023. Disponible en: <https://tinyurl.com/4uas8rsa>.
- Cuglesan, N. (2020). Romania and the European Union. En *The Oxford Encyclopedia of European Union Politics*. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1117>.
- Dani, M. y Menéndez, A. J. (2020). El gobierno europeo de la crisis del coronavirus. *Revista Española de Derecho Constitucional Europeo*, 34. Disponible en: <https://tinyurl.com/ms9269p6>.
- (2023). European Constitutional Imagination: A whig interpretation of the process of European integration? En J. Komarek (ed.). *European Constitutional Imaginaries* (pp. 44-74). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780192855480.003.0003>.
- Gliszczyńska-Grabias, A. y Sadurski, W. (2023). Is It Polesxit Yet? Comment on Case K 3/21 of 7 October 2021 by the Constitutional Tribunal of Poland. *European Constitutional Law Review*, 19 (1), 163-181. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1574019622000396>.
- Grimm, D. (2020). A Long Time Coming. *German Law Journal*, 21 (5), 944-949. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/glj.2020.55>.
- Krzysztozek, A. (2023). Polish Constitutional Tribunal divided over when head should leave office. *Euractiv*, 6-1-2023. Disponible en: <https://tinyurl.com/fc87dntj>.
- Menéndez, A. J. (2019a). “False Friends” costituzionali: l’irresistibile ascesa dei conflitti fondamentali tra il diritto europeo e quello nazionale. *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 21 (3), 887-904.
- (2019b). ¿Qué clase de Unión es ésta? A vueltas con la saga Gauweiler. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 116, 269-299. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.116.09>.
- Milward, A. S. y Sørensen, V. (1993). Interdependence or Integration? A National Choice. En A. S. Milward et al. *The Frontier of National Sovereignty, History and Theory 1945-1992* (pp. 1-32). London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315086569-1>.
- Moraru, M. y Bercea, R. (2022). The First Episode in the Romanian Rule of Law Saga: Joined Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 and C-397/19, *Asociația Forumul Judecătorilor din România*, and their follow-up at the national level. *European Constitutional Law Review*, 18 (1), 82-113. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1574019622000074>.

- Pech, L. (2023). 7 Years Later: Poland as a Legal Black Hole *VerfBlog* [blog], 17-01-2023. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.17176/20230118-001918-0>.
- Pech, L. y Scheppele, K. L. (2017). Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, 3-47. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/cel.2017.9>.
- Pech, L., Wachowlec, P. y Mazur, D. (2021). Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action. *Hague Journal on the Rule of Law*, 13, 1-43. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s40803-021-00151-9>.
- Pescatore, P. (1975). *L'Ordre Juridique des Communautés Européennes*. Liège: Presses Universitaires de Liège.
- Rinke, A. (2020). ECB stimulus plan meets court requirements: German finance minister. *Reuters*, 29-6-2020. Disponible en: <https://tinyurl.com/5nc5bdyc>.
- Sadurski, W. (2019). *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198840503.001.0001>.
- (2023). The Law to Take Out Tusk. *Verfassunsblog* [blog], 31-5-2023. Disponible en: <https://tinyurl.com/28ejm77x>.
- Sedelmeier, U. (2014). Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after accession. *Journal of Common Market Studies*, 52, 105-121. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jcms.12082>.
- Tooze, A. (2018). *Crashed: How a decade of financial crisis changed the world*. London: Allen Lane.
- (2021). *Shutdown: How Covid Shook the World's Economy*. London: Allen Lane.
- Weiler, J. (1981). The Community System: the Dual Character of Supranationalism. *Yearbook of European Law*, 1, 267-306. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/yel/1.1.267>.

Documentos legales y sentencias

- Banco Central Europeo (2015). ECB announces expanded asset purchase programme. 22 de enero de 2015. Disponible en: <https://tinyurl.com/5sej322e>.
- Comisión de Venecia (2016a). Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016). Disponible en: <https://tinyurl.com/r57yvwkt>.
- (2016b). Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal, adopted by the Venice Commission at its 108th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2016). Disponible en: <https://tinyurl.com/3d8x5zww>.
- (2018). Opinion on draft amendments to Law No. 303/2004 on the Statute of Judges and Prosecutors, Law No. 304/2004 on Judicial Organisation, and Law No. 317/2004 on the Superior Council for Magistracy, adopted by the Commission at its 116th Plenary Session (Venice, 19-20 October 2018). Disponible en: <https://tinyurl.com/23kk5djc>.
- (2019). Opinion on Emergency Ordinances GEO No. 7 and GEO No. 12 amending the Laws of Justice, adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019). Disponible en: <https://tinyurl.com/y4xd3fkd>.

- (2020). Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on amendments to the Law on the Common courts, the Law on the Supreme court and some other Laws, issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure on 16 January 2020, endorsed by the Venice Commission on 18 June by a written procedure replacing the 123rd Plenary Session. Disponible en: <https://tinyurl.com/ax6mmktj>.
- Comisión Europea (2018). Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism. 13 de noviembre de 2018. COM(2018) 851 final.
- (2019). Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism. 22 de octubre de 2019. COM(2019) 499 final.
- (2020). Statement by President Von der Leyen. 10 de mayo de 2020. Disponible en: <https://tinyurl.com/bd3xhdx>.
- (2021a). Primacy of EU law: Commission sends letter of formal notice to Germany for breach of fundamental principles of EU law. Disponible en: <https://tinyurl.com/5br-mzmyj>.
- (2021b). Primacy of EU law: Commission closes infringement procedure based on formal commitments of Germany clearly recognising the primacy of EU law and the authority of the Court of Justice of the European Union. Disponible en: <https://tinyurl.com/rf6rcn3y>.
- (2021c). Report from the Commission to the European Parliament and the Council. On Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism. 8 de junio de 2021. COM(2021) 370 final.
- (2022a). NextGeneration EU: European Commission endorses Poland's €35.4 billion recovery and resilience plan. 1 de junio de 2022. Disponible en: <https://tinyurl.com/4txm944n>.
- (2022b). Commission reports on progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism. 22 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://tinyurl.com/4896wwz9>.
- (2023). The European Commission decides to refer Poland to the Court of Justice of the European Union for violations of EU law by its Constitutional Tribunal. 15 de Febrero de 2023. Disponible en: <https://tinyurl.com/527j9hyf>.
- TCFA (1986). Sentencia en el asunto *Re Wünsche Handelsgesellschaft* (Solange II). 22 de octubre de 1986. BVerfGE 73, 339.
- (1993). Sentencia en el asunto *Brenner* (Maastricht). 12 de octubre de 1993. BVerfGE 89, 155.
- (2009). «Sentencia *Lisboa*» del Segundo Senado. 30 de junio de 2009, ECLI:DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208.
- (2016). Sentencia en el asunto *Gauweiler*. Segundo Senado. 21 de junio de 2016. Disponible en: <https://tinyurl.com/26xavwas>.
- (2017). Auto en el asunto *Weiss*. Segundo Senado. 18 de julio de 2017. Disponible en: <https://tinyurl.com/jayh9b32>.

- (2020). Sentencia en el asunto *Weiss*. Segundo Senado. 5 de mayo de 2020. Disponible en: <https://tinyurl.com/mr2fhymm>.
- TCI (1984). Sentencia 170/1984 en el asunto *Granital*. 5 de junio de 1984. Disponible en: <https://tinyurl.com/bddedz8t>.
- TCP (2021a). Sentencia en el asunto P 7/20. 14 de julio de 2021. Disponible en: <https://tinyurl.com/yv6dms4s>.
- (2021b). Sentencia en el asunto K 3/21. 7 de octubre de 2021. Disponible en: <https://tinyurl.com/8p8pxb63>.
- TCR (2019). Sentencia en el asunto 137/2019. 17 de abril de 2019. Monitorul Oficial, parte I, pp. 2-16. Disponible en: <https://tinyurl.com/2uy3ysn7>.
- (2021). Sentencia en el asunto 390/2021. 8 de junio de 2021. Disponible en: <https://tinyurl.com/yc89w8by>.
- TJUE (1978). Sentencia en el asunto C-106/77, *Simmenthal*. 9 de marzo de 1978. ECLI:EU:C:1978:49.
- (2018a). Sentencia en el asunto C-64/16, *Juizes Portugueses*. 27 de febrero de 2018. ECLI:EU:C:2018:117.
- (2018b). Sentencia en el asunto C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality*. 25 de julio de 2018. ECLI:EU:C:2018:586.
- (2018c). Sentencia en el asunto C-493/17, *Weiss*. 11 de diciembre de 2018. ECLI:EU:C:2018:1000.
- (2019a). Sentencia en el asunto C-619/18, *Comisión/Polonia*. 24 de junio de 2019. ECLI:EU:C:2019:531.
- (2019b). Sentencia en el asunto C-192/18, *Comisión/Polonia*. 5 de noviembre de 2019. ECLI:EU:C:2019:924.
- (2019c). Sentencia en los asuntos C-585/18, C-624/18, y C-625/18, *AK*. 19 de noviembre de 2019. ECLI:EU:C:2019:98.
- (2020a). Press release following the judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020. Press Release 58/20. Disponible en: <https://tinyurl.com/2n55ss8t>.
- (2020b). Auto en el asunto C-791/19, *Comisión contra Polonia*. 8 de mayo de 2020. ECLI:EU:C:2020:277.
- (2021a). Sentencia en el asunto C-824/18, *AB*. 2 de marzo de 2021. ECLI:EU:C:2021:153.
- (2021b). Sentencia en los asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19, *Asociația “Forumul Judecătorilor Din România” y Asociația “Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor”*. 18 de mayo de 2021. ECLI:EU:C:2021:393.
- (2021c) Auto en el asunto C-204/21, *Comisión contra Polonia*. 14 de julio de 2021. ECLI:EU:C:2021:593.
- (2021d). Sentencia en el asunto C-791/19, *Comisión contra Polonia*. 15 de julio de 2021. ECLI:EU:C:2021:596.
- (2021e). Auto en el asunto C-204/21, *Comisión contra Polonia*, 27 de Octubre de 2021, ECLI:EU:C:2021:878.
- (2022a). Sentencia en el asunto C-430/21 RS. 22 de febrero de 2022. ECLI:EU:C:2022:99.
- (2022b). Sentencia en los asuntos acumulados C-562/21 y C-563/21, *XY*. 22 de febrero de 2022. ECLI:EU:C:2022:100.

- (2023a). Auto en el asunto C-204/21, *Comisión contra Polonia*. 21 de abril 2023. ECLI:EU:C:2023:334.
- (2023b). Sentencia en el asunto C-204/21, *Comisión contra Polonia*. 5 de junio de 2023. ECLI:EU:C:2023:442.
- Unión Europea. (2006). *Decisión 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 14-12-2006, pp. 56-57.
- (2020). *Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión*. DO L 433I, de 22-12-2020, pp. 1-10.