

Primacia del dret de la Unió Europea i tutela judicial efectiva: el paper estructural del jutge nacional en la integració europea

Pol Adroher Bernal

Universitat Autònoma de Barcelona

padroher21@gmail.com

ORCID: 0009-0009-7129-7001



Recepció: 29/09/2025

Acceptació: 13/01/2026

Publicació: 29/01/2026

Cita recomanada: Adroher Bernal, P. (2026). "Primacia del dret de la Unió Europea i tutela judicial efectiva: el paper estructural del jutge nacional en la integració europea". *Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus*, 5(1), 30-62. DOI: <<https://doi.org/10.5565/rev/quadernssee.138>>

Resum

La tutela judicial efectiva, reconeguda a l'article 47 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea i a l'article 19 del Tractat de la Unió Europea, ha deixat de ser concebuda exclusivament com un dret subjectiu dels justiciables per esdevenir una condició estructural indispensable per a l'efectivitat de la primacia del dret de la Unió. Aquest article analitza l'evolució jurisprudencial a través de la qual el Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha consolidat aquest principi com un veritable mecanisme de salvaguarda davant les dinàmiques de regressió democràtica observades en alguns estats membres, en particular mitjançant l'exigència d'un poder judicial independent com a element essencial de l'estat de dret. Alhora, el treball examina les tensions que aquesta expansió funcional de la tutela judicial efectiva genera respecte de l'article 4.2 del TUE i del principi de respecte a la identitat constitucional nacional. A partir d'una anàlisi comparada entre, d'una banda, les reformes judicials de caràcter il·liberal impulsades en determinats estats membres —especialment els casos polonesos— i, de l'altra, els conflictes constitucionals sorgits en estats amb sistemes jurídics consolidats, com il·lustra la sentència *PSPP* del Tribunal Constitucional Federal alemany, l'article posa de manifest la fragilitat d'un model que descansa de manera excessiva sobre la resistència individual dels jutges nacionals. Finalment, el treball proposa vies de solució operatives orientades a conciliar la necessitat d'una aplicació uniforme del dret

de la Unió amb el respecte a la diversitat constitucional, superant una dependència exclusiva de la via jurisprudencial.

Paraules clau: Tutela judicial efectiva; Primacia del dret de la Unió; Estat de dret; Jutges nacionals; Dret de la Unió Europea.

Resumen. *Primacía del Derecho de la Unión Europea y tutela judicial efectiva: el papel estructural del juez nacional en la integración europea*

La tutela judicial efectiva, reconocida en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 19 del Tratado de la Unión Europea, ha dejado de concebirse exclusivamente como un derecho subjetivo de los justiciables para convertirse en una condición estructural indispensable para la efectividad de la primacía del Derecho de la Unión. Este artículo analiza la evolución jurisprudencial a través de la cual el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha consolidado este principio como un verdadero mecanismo de salvaguardia frente a las dinámicas de regresión democrática observadas en algunos Estados miembros, en particular mediante la exigencia de un poder judicial independiente como elemento esencial del Estado de Derecho. Al mismo tiempo, el trabajo examina las tensiones que esta expansión funcional de la tutela judicial efectiva genera respecto del artículo 4.2 del TUE y del principio de respeto a la identidad constitucional nacional. A partir de un análisis comparado entre, por un lado, las reformas judiciales de carácter iliberal impulsadas en determinados Estados miembros —especialmente los casos polacos— y, por otro, los conflictos constitucionales surgidos en Estados con sistemas jurídicos consolidados, como ilustra la sentencia *PSPP* del Tribunal Constitucional Federal alemán, el artículo pone de manifiesto la fragilidad de un modelo que descansa de manera excesiva sobre la resistencia individual de los jueces nacionales. Finalmente, el trabajo propone vías de solución operativas orientadas a conciliar la necesidad de una aplicación uniforme del Derecho de la Unión con el respeto a la diversidad constitucional, superando una dependencia exclusiva de la vía jurisprudencial.

Palabras clave: Tutela judicial efectiva; Primacía del Derecho de la Unión; Estado de Derecho; Jueces nacionales; Derecho de la Unión Europea.

Abstract. *Primacy of European Union Law and Effective Judicial Protection: The Structural Role of the National Judge in European Integration*

Effective judicial protection, as recognised in Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and Article 19 of the Treaty on European Union, has ceased to be conceived exclusively as a subjective right of individuals and has instead become an indispensable structural condition for the effectiveness of the primacy of

European Union law. This article analyses the jurisprudential evolution through which the Court of Justice of the European Union has consolidated this principle as a genuine safeguard mechanism against the dynamics of democratic backsliding observed in certain Member States, particularly through the requirement of an independent judiciary as an essential element of the rule of law. At the same time, the article examines the tensions generated by this functional expansion of effective judicial protection in relation to Article 4(2) TEU and the principle of respect for national constitutional identity. Through a comparative analysis of, on the one hand, illiberal judicial reforms implemented in certain Member States—especially the Polish cases—and, on the other hand, constitutional conflicts arising in States with consolidated legal systems, as illustrated by the *PSPP* judgment of the German Federal Constitutional Court, the article highlights the fragility of a model that relies excessively on the individual resilience of national judges. Finally, the article proposes operational solutions aimed at reconciling the need for uniform application of European Union law with respect for constitutional diversity, moving beyond an exclusive dependence on the judicial route.

Keywords: Effective judicial protection; Primacy of European Union law; Rule of law; National judges; European Union law.

Sumari

1. Introducció
 2. L'arquitectura constitucional de la tutela judicial efectiva: norma i interpretació
 3. El paper del jutge nacional
 4. Estat de dret i tutela judicial efectiva
 5. Conclusions
 6. Referències
-

1. INTRODUCCIÓ

La Unió Europea és, des dels seus orígens, un projecte d'integració política i jurídica supranacional que, amb el temps, ha anat assumint atributs propis d'un ordenament quasi constitucional. En aquest marc, la primacia del dret de la Unió, com a principi fonamental reconegut des de la jurisprudència fundacional del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (d'ara endavant, TJUE), ha estat clau per garantir la coherència i l'eficàcia del sistema. Tanmateix, aquesta primacia ha estat qüestionada: diversos tribunals d'estats membres han marcat els seus propis «límits constitucionals» davant el dret europeu, en especial pel que fa a la protecció dels drets fonamentals i la sobirania democràtica.

Aquest context ha esdevingut encara més tens en la darrera dècada, davant processos de regressió de l'estat de dret en alguns estats membres, notablement a Polònia i Hongria, en qüestions com l'autoritat del TJUE.

Un punt d'inflexió en aquesta evolució jurisprudencial va ser la sentència del TJUE del 27 de febrer de 2018, en el cas C-64/16 de l'*Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (d'ara endavant ASJP), en què el Tribunal va establir que l'obligació de garantir la independència judicial no depèn només de l'aplicació directa del dret de la Unió, sinó també de la necessitat de mantenir un sistema judicial nacional capaç de garantir la tutela judicial efectiva en el sentit de l'article 19 del Tractat de la Unió Europea (d'ara endavant, TUE). Aquesta decisió va obrir la porta a una interpretació funcional i expansiva de l'estat de dret dins l'ordre europeu, amb impacte directe en reformes internes com les de Polònia.

En aquest sentit, el TJUE ha consolidat una interpretació estreta entre la tutela judicial efectiva, l'estat de dret i la democràcia com a valors fonamentals de la Unió, segons l'article 2 del TUE. La garantia d'una justícia independent no es concep només com una condició tècnica, sinó com una exigència estructural per al funcionament dels sistemes democràtics i per a la protecció efectiva dels drets. D'aquesta manera, la tutela judicial s'ha convertit en una eina clau per mesurar el grau de compromís dels estats membres amb els valors constitutius del projecte europeu.

L'objectiu principal d'aquest article és demostrar com la tutela judicial efectiva ha deixat de ser només un dret subjectiu recollit a l'article 47 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea (d'ara endavant, CDFUE) per convertir-se en una condició estructural *sine qua non* per a l'efectivitat del principi de primacia. La hipòtesi que es defensa és que, davant la impossibilitat d'aplicar aquest principi en estats amb derives il·liberals, el TJUE ha utilitzat la tutela judicial efectiva —a través de l'article 19 del TUE— per configurar un autèntic «tallafocs constitucional» europeu.

En conseqüència, aquest article aporta una anàlisi de com s'ha construït aquest lligam funcional: la primacia del dret de la Unió depèn d'un sistema descentralitzat d'aplicació; si el jutge nacional perd la seva independència, el principi de primacia esdevé inoperant. Els resultats de l'anàlisi jurisprudencial —des del cas *Associação Sindical* fins a *Comissió c. Polònia*— evidencien que la Unió ha transformat la garantia judicial en una obligació de resultat per als estats, tot i que l'article conclou alertant sobre els límits d'aquesta estratègia quan manquen mecanismes d'execució robustos davant l'incompliment sistèmic.

Finalment, s'analitzen les tensions sistèmiques i de legitimitat democràtica, amb especial atenció al cas *PSPP*.¹ Es reflexiona sobre els límits materials i institucionals del model actual d'integració jurídica, i sobre com la tutela judicial efectiva pot actuar, alhora, com a mecanisme de cohesió i com a vector de tensió en el futur de la Unió.

2. L'ARQUITECTURA CONSTITUCIONAL DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA: NORMA I INTERPRETACIÓ

L'anàlisi conceptual del dret a la tutela judicial efectiva, tal com es manifesta a l'article 47 de la CDFUE i a l'article 19 del TUE, així com la seva interrelació jurisprudencial, revela una arquitectura constitucional complexa que articula principis, garanties i mecanismes de control destinats a salvaguardar l'estat de dret i la independència judicial a la Unió Europea. Lluny de constituir un dret processal clàssic d'abast individual, la tutela judicial efectiva ha esdevingut progressivament un element estructural del sistema jurídic de la Unió, estretament vinculat al funcionament descentralitzat del seu ordenament i al paper dels jutges nacionals com a jutges ordinaris del dret de la Unió.

Aquest procés d'estructuralització s'ha produït mitjançant una interacció dinàmica entre el marc normatiu dels Tractats i la Carta, d'una banda, i una interpretació jurisprudencial expansiva impulsada pel TJUE, de l'altra. En aquest context, l'article 19 TUE ha adquirit una centralitat singular com a norma de connexió entre el valor de l'estat de dret proclamat a l'article 2 TUE i les obligacions concretes que recauen sobre els estats membres en l'organització dels seus sistemes judicials. Al mateix temps, aquesta expansió no opera en el buit, sinó que es desenvolupa en tensió

¹ Tribunal Constitucional Federal d'Alemanya (Bundesverfassungsgericht), sentència de 5 de maig de 2020, *PSPP* (2 BvR 859/15), relativa al programa de compra de deute públic del BCE.

constant amb el principi de respecte a la identitat nacional i a l'autonomia institucional dels estats membres, consagrat a l'article 4 TUE.

Aquest apartat analitza, en primer lloc, el marc normatiu que sustenta la tutela judicial efectiva, posant l'accent en la relació entre l'article 19 TUE, l'article 47 de la CDFUE i les clàusules de sobirania i cooperació lleial (2.1). En segon lloc, examina l'evolució jurisprudencial a partir del cas *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, mitjançant la qual el TJUE ha construït un estàndard estructural d'independència judicial que transcendeix l'aplicació estricta del dret derivat i habilita el control europeu de reformes judicials nacionals (2.2).

2.1. El marc normatiu: la interacció entre l'article 19 del TUE, la Carta i la identitat nacional

L'art 47 de la CDFUE reconeix el dret a la tutela judicial efectiva i, amb especial èmfasi, el dret a ser jutjat per un òrgan jurisdiccional independent i imparcial. Aquest dret s'aplica a totes les persones els drets i les llibertats de les quals, garantits per l'ordenament jurídic de la Unió, hagin estat vulnerats. La tutela judicial efectiva es configura així com un principi general i un concepte autònom del dret primari de la Unió, que emana de les tradicions constitucionals comunes dels estats membres i que també es troba consagrat als articles 6 i 13 del Conveni Europeu de Drets Humans (García-Valdecasas Dorrego, 2020).

Per la seva banda, l'article 19.1 del TUE estableix que és el TJUE qui ha de garantir el respecte del dret en la interpretació i aplicació dels Tractats, i en el seu segon paràgraf exigeix als estats membres que estableixin les vies de recurs necessàries per garantir la tutela judicial efectiva en els àmbits coberts pel dret de la Unió.² Aquest article es refereix de manera més concreta al valor de l'estat de dret proclamat a l'article 2 del TUE (Ugartemendia Eceizabarrena, 2020).

El TJUE ha desenvolupat una interpretació autònoma de l'article 19 del TUE, considerant-lo com una norma amb un abast propi que supera l'àmbit d'aplicació de la CDFUE. Aquesta doctrina jurisprudencial permet al Tribunal examinar el compliment de la tutela judicial efectiva per part dels estats membres, fins i tot en situacions en què l'article 47 de la CDFUE no seria aplicable. Aquesta interpretació es basa en la connexió directa que crea entre la tutela judicial efectiva i el valor de l'estat de dret amb l'exigència que els òrgans jurisdiccionals nacionals compleixin amb els requisits d'independència judicial, partint de la idea que la missió de garantir el control judicial correspon també als jutges nacionals (Badet, 2020).

L'article 19 té un àmbit d'aplicació més ampli que l'article 47 de la CDFUE, ja que no requereix que els estats membres estiguin aplicant directament el dret de la Unió en el sentit de l'article 51 de la CDFUE. El TJUE ha interpretat que l'article 19 s'aplica a

² TJUE, *Inspektorat kam Visshia sadeben savet* (assumptes acumulats C-313/23, C-316/23 i C-332/23), STJ de 30 d'abril de 2025.

qualsevol situació que es desenvolupi dins els «àmbits coberts pel dret de la Unió», encara que no hi hagi una norma europea directament invocada, d'acord amb una lectura funcional del seu abast, inicialment formulada a les Conclusions de l'Advocat General.³ Aquesta interpretació dota l'article 19 d'un ampli grau d'invocabilitat atesa la crucial importància que se li atribueix com a element essencial en el correcte funcionament de l'administració de justícia dels estats membres. Al mateix temps, el TJUE tendeix a expandir aquest precepte en l'exercici de la seva funció interpretativa per tal d'assegurar un funcionament homogeni del sistema, fet que comporta una interferència en l'exercici de la sobirania dels estats i dels seus tribunals que no li ha estat expressament atribuïda pels Tractats.

Tot i l'àmbit d'aplicació més ampli, el TJUE sovint l'interpreta en connexió amb l'article 47 de la CDFUE. Aquesta referència es fa servir com a eina per a l'exegesi de l'article 19, proporcionant criteris útils sobre la seva implementació concreta, amb la independència del poder judicial com a component crucial de la tutela judicial efectiva. Això significa que, tot i que els dos preceptes tenen un abast diferent, comparteixen l'objectiu comú de garantir la tutela judicial efectiva i la independència judicial com a pilars de l'estat de dret a la Unió Europea.

Aquesta arquitectura garantista no opera en el buit, sinó que s'ha d'interpretar necessàriament en connexió amb l'article 4 del TUE, precepte que articula la tensió dialèctica entre la integració europea i la sobirania estatal. L'article 4.3 imposa el principi de cooperació lleial, que obliga la Unió i els estats membres a respectar-se i assistir-se mútuament.⁴ Aquest principi actua com a clau de volta per exigir als jutges nacionals que facin efectiu l'article 19 del TUE, eliminant qualsevol obstacle intern que impedeixi la plena aplicació del dret de la Unió.

Tanmateix, l'expansió de la tutela judicial efectiva troba el seu contrapès jurídic en l'article 4.2 del TUE, que obliga la Unió a respectar la identitat nacional dels estats membres, inherent a les seves estructures fonamentals polítiques i constitucionals, inclòs el sistema d'administració de justícia. És precisament en la fricció entre l'article 47 de la Carta i l'article 19 del TUE (com a vectors d'uniformitat i garantia) i l'article 4.2 del TUE (com a clàusula de salvaguarda de la diversitat constitucional) on s'ubiquen les actuals lògiques sobiranistes (Reifarth Muñoz, 2020).

Tal com s'analitzarà posteriorment, la resistència d'alguns tribunals constitucionals i governs estatals no es presenta com una negació de l'estat de dret, sinó com una defensa de la seva identitat constitucional nacional davant d'un suposat activisme *ultra vires* del TJUE (López Escudero, 2019). Per tant, el marc normatiu real de la qüestió no és només la imposició d'estàndards europeus, sinó el difícil equilibri entre l'obligació de resultat que imposa la tutela judicial efectiva i el respecte a l'autonomia organitzativa que, en principi, protegeix l'article 4 del TUE.

³ Vegeu, en aquest sentit, les Conclusions de l'Advocat General Tanchev, *Comissió/Polònia*, C-619/18, EU:C:2019:325, 11 d'abril de 2019, ap. 58. «[...] l'article 19 TUE, ap. 1, constitueix una regla autònoma dirigida a garantir que les mesures nacionals s'ajustin a les exigències de la tutela judicial efectiva...»

⁴ Versió consolidada del Tractat de la Unió Europea, article 4.3.

2.2. L'evolució jurisprudencial: cap a un estàndard estructural de tutela judicial

La sentència del 27 de febrer de 2018 (C-64/16) constitueix la pedra angular sobre la qual s'ha edificat tota la jurisprudència posterior de defensa de l'estat de dret.⁵ La rellevància d'aquest cas no rau en la decisió de fons, atès que el Tribunal va concloure que les retallades salarials temporals a Portugal no vulneraven la independència judicial, sinó en la revolució interpretativa que va dur a terme en admetre a tràmit la qüestió (Pech & Kochenov, 2021).

El gran obstacle jurídic era l'àmbit d'aplicació: les mesures d'austeritat eren competència nacional i, en principi, no «aplicaven» dret de la Unió en el sentit estricte de l'article 51 de la Carta, fet que hauria d'haver deixat el cas fora de la jurisdicció europea. Tanmateix, el TJUE va esquivar aquest límit desvinculant per primera vegada l'article 19 del TUE de l'article 47 de la Carta (García-Valdecasas Dorrego, 2020). El Tribunal va raonar que l'article 19 del TUE té un abast material més ampli: no exigeix que el jutge estigui aplicant una norma europea en el moment del litigi, sinó simplement que tingui vocació potencial de fer-ho.

Amb aquesta maniobra, el TJUE va establir un sil·logisme estructural: la Unió és una Unió de dret (article 2 del TUE); per garantir-ho, cal una tutela judicial efectiva (article 19 del TUE); com que qualsevol jutge nacional pot, potencialment, haver d'interpretar dret de la Unió, tots els jutges nacionals han de complir els estàndards europeus d'independència, fins i tot quan actuen sota competència purament interna. Aquest raonament va transformar l'obligació de garantir la independència judicial: va deixar de ser una exigència funcional lligada a un cas concret per convertir-se en una obligació estructural d'estat, obrint així la porta al control de les reformes judicials de Polònia i Hongria (Pech & Kochenov, 2021).

La doctrina inaugurada amb el cas portuguès es va consolidar i expandir amb les sentències *Comissió c. Polònia* (C-619/18) i *Comissió c. Polònia* (C-791/19).

En primer lloc, la sentència *Comissió c. Polònia* (C-619/18) va declarar contrària a l'article 19 del TUE la reducció de l'edat de jubilació dels jutges del Tribunal Suprem polonès. El TJUE va afirmar que aquesta reforma posava en risc la independència judicial i vulnerava l'estat de dret. Es tractava de la primera aplicació directa de la doctrina *ASJP* a un cas de reforma estructural d'un poder judicial nacional, confirmant novament l'abast expansiu de l'article 19 del TUE.

En segon lloc, en la sentència C-791/19 el TJUE va examinar la reforma del règim disciplinari aplicable als jutges polonesos. El Tribunal va declarar que la creació d'una cambra disciplinària dependent del poder executiu posava en risc la imparcialitat i la independència dels magistrats, vulnerant així la tutela judicial efectiva. El valor de la decisió no rau només en la seva condemna concreta, sinó en l'afirmació clara que les

⁵ Tribunal de Justícia de la Unió Europea, sentència de 27 de febrer de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16).

reformes estructurals de l'organització judicial poden ser sotmeses a control europeu quan comprometen els valors de l'estat de dret.⁶

Amb aquesta resolució, el TJUE va assumir en la pràctica un rol propi d'un tribunal constitucional europeu, establint límits materials a la sobirania estatal en nom de la preservació dels valors fundacionals de la Unió.⁷

El TJUE ha desenvolupat una «seqüència argumental» en la seva jurisprudència que connecta la tutela judicial efectiva amb l'estat de dret i la independència judicial. Aquesta seqüència es basa en tres idees: (a) la missió de garantir el control judicial correspon als jutges nacionals; (b) hi ha un vincle inseparable entre la tutela judicial efectiva i l'estat de dret; i (c) els òrgans jurisdiccionals nacionals han de complir les exigències de la tutela judicial, inclosa la independència judicial (Tajadura Tejada, 2023).⁸ És a dir, la independència judicial és un requisit primordial per garantir la tutela judicial efectiva. Com a resultat, el Tribunal ha utilitzat l'article 19 del TUE com una mena de «mur de contenció» contra les mesures nacionals que puguin afectar la independència judicial (Ugartemendia Eceizabarrena, 2020).

Aquesta evolució jurisprudencial ha estat qualificada per la doctrina com una veritable revolució de l'estat de dret dins la Unió en la mesura que ha consolidat el paper del TJUE com a garant últim de la legitimitat constitucional europea (Mandujano Manriquez & Pavone, 2024).

3. EL PAPER DEL JUTGE NACIONAL

Els poders legislatiu i executiu de la Unió Europea presenten característiques que els distingeixen nítidament dels seus estats membres. El sistema de producció normativa europeu opera a través d'un procediment complex que involucra les tres institucions, el Parlament Europeu, el Consell de la Unió Europea i la Comissió Europea, i que genera un ordenament jurídic supranacional amb primacia sobre els ordenaments nacionals. Tanmateix, aquest poder legislatiu *sui generis* no troba un homòleg en un poder judicial federal o supranacional equivalent.

La construcció europea ha generat un sistema jurídic d'una singularitat extraordinària que difereix radicalment dels models constitucionals tradicionals. Aquesta singularitat es manifesta, de manera especialment evident, en la configuració del seu sistema de poders i, particularment, en l'absència d'un poder judicial propi de la Unió Europea. En el sentit clàssic de la teoria de la separació de poders de Montesquieu, la Unió no disposa d'un poder judicial propi. La UE es recolza fonamentalment en els sistemes judicials nacionals per garantir l'aplicació efectiva del dret de la Unió. El TJUE no és un Tribunal Suprem europeu en sentit estricte, sinó que

⁶ STJUE, *Comissió Europea contra Polònia* (C-791/19), Sentència de 15 de juliol de 2021.

⁷ STJUE, *Comissió/Polònia* (C-619/18), 24 de juny de 2019.

⁸ Vid., entre d'altres, STJUE *Comissió/Polònia* (C-192/18), ap. 103; *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16), ap. 37; *Minister for Justice and Equality* (C-216/18), ap. 52; *Comissió/Polònia* (C-619/18), ap. 55; ATJUE *Comissió/Polònia* (C-791/19 R), ap. 31.

exerceix funcions específiques d'interpretació i control, sense exercir una jurisdicció general sobre tots els assumptes relacionats amb l'ordenament de la Unió (Magnotta, 2017).

Aquesta arquitectura institucional converteix l'administració de justícia dels estats membres en elements absolutament essencials per al funcionament del sistema jurídic europeu. Els jutges nacionals no són simplement col·laboradors ocasionals del sistema, sinó que constitueixen els autèntics garants del dret europeu en totes les seves dimensions, no només dels drets fonamentals, sinó de la totalitat de l'ordenament jurídic de la Unió (Magaldi, 2022). Esdevenen, així, els responsables directes de l'aplicació i interpretació del dret de la Unió Europea en totes aquelles qüestions que hi tinguin vinculació, exercint una funció que transcendeix àmpliament la seva condició de jutges de l'ordenament intern. Aquesta responsabilitat els situa en una posició de singular importància dins de la construcció europea, ja que de la seva actuació depèn, en gran manera, l'efectivitat real del projecte d'integració jurídica europea (Lenaerts, 2019).

3.1. El jutge com a poder equilibrador

La jurisprudència del TJUE ha consolidat una concepció del jutge nacional que transcendeix la seva funció tradicional interna de caràcter estatal. En virtut de l'article 19 del TUE, els òrgans jurisdiccionals dels estats membres no actuen només com a instàncies estatals, sinó que assumeixen un desdoblament funcional: esdevenen els primers garants de l'ordenament de la Unió.⁹ Aquesta posició els confereix un paper central en l'efectivitat del mandat de l'estat de dret, especialment davant actuacions dels poders legislatiu i executiu que poden comprometre els valors fundacionals de la Unió (Martín Rebollo, 2016).

Aquesta funció de contrapès exigeix, com a requisit ineludible, una independència a prova de qualsevol ingerència externa o interna. Tal com ha establert el Tribunal de Justícia, la independència no és un privilegi del jutge, sinó una garantia per al ciutadà i per a la integritat del sistema (García-Valdecasas Dorrego, 2019). En aquest esquema, el jutge nacional té la responsabilitat —i l'obligació europea— de deixar inaplicades les normes internes que comprometin la seva capacitat de jutjar amb imparcialitat, actuant així com a mecanisme d'última garantia davant les derives autoritàries. No obstant això, aquesta responsabilitat situa els magistrats nacionals en una posició de gran vulnerabilitat, ja que sovint manquen de les proteccions institucionals de què disposa el TJUE per resistir pressions polítiques directes (Tajadura Tejada, 2023).

En aquest sentit, el jutge nacional juga un paper fonamental en el mecanisme de qüestió prejudicial. Constitueix l'instrument per garantir la correcta interpretació i aplicació del dret de la Unió per part dels estats membres i la seva administració

⁹ TJUE, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, STJ de 27 de febrer de 2018.

judicial. Per tant, es pot afirmar que el jutge nacional exerceix una funció clau en el marc institucional que permet l'evolució del dret de la Unió Europea. La independència judicial és un requisit per a poder usar aquest mecanisme. Al mateix temps, el TJUE exerceix un control sobre les mesures nacionals que afecten la independència judicial a través del recurs per incompliment. Aquest control ha permès al TJUE actuar com a contenció contra les mesures que erosionen l'estat de dret i la independència del poder judicial a diversos estats membres (Martín y Pérez de Nanclares, 2019). Els tribunals nacionals, a través del diàleg amb el TJUE que articula aquest mecanisme, contribueixen de manera decisiva al desenvolupament jurídic, assegurant una interpretació coherent del dret de la Unió i una protecció judicial equivalent per a tots els ciutadans de la Unió. Addicionalment a l'aplicació material uniforme del dret de la Unió, la importància de la percepció que els ciutadans tenen sobre la independència judicial és essencial. En especial, per a la constant construcció de la legitimitat de la impermeabilitat dels òrgans jurisdiccionals davant d'elements externs o sobre la seva neutralitat en els litigis.

En aquesta direcció, un element essencial per a l'aplicació uniforme del dret de la Unió és la cooperació judicial entre els estats membres, que es fonamenta en el principi de confiança mútua entre els seus sistemes judicials. Tal com ha recordat reiteradament el Tribunal de Justícia, aquest principi parteix del pressupòsit que tots els estats membres comparteixen i respecten uns valors comuns, en particular l'estat de dret i la garantia de la tutela judicial efectiva, que constitueixen la base mateixa de l'ordenament jurídic de la Unió.¹⁰ Si aquesta confiança es veu minada, la cooperació judicial es dificulta. Un exemple paradigmàtic és la sentència *LM* (C-216/18). El TJUE va establir que un jutge d'un estat receptor pot suspendre l'execució d'una ordre de detenció europea¹¹ si hi ha un risc real de vulneració del dret a un judici just a causa de deficiències sistèmiques en la independència judicial de l'estat emissor. Aquesta sentència demostra fins a quin punt la confiança mútua, que és la base del sistema europeu de cooperació judicial, no pot ser automàtica sinó que depèn de la garantia efectiva dels valors de l'article 2 del TUE.

Aquesta doctrina ha estat recentment modulada i ampliada pel TJUE en la sentència de 31 de gener de 2023, *Puig Gordi i altres*. En aquesta resolució, el Tribunal va precisar que, per a la denegació d'una ordre de detenció europea, no és sempre necessari acreditar l'existència de deficiències sistèmiques o generalitzades que afectin el conjunt de l'aparell judicial de l'Estat emissor. Així mateix, el TJUE va introduir un nou element rellevant d'anàlisi, consistent en la pertinença de la persona afectada a un

¹⁰ A l'apartat 42 de la sentència *Comissió/Polònia* (C-619/18), amb remissió a la sentència *Wightman i altres*, de 10 de desembre de 2018, es recorda que, tal com es desprèn de l'article 49 TUE —que preveu la possibilitat que qualsevol estat europeu sol·liciti l'adhesió a la Unió—, aquesta està integrada per estats que s'han adherit lliurement i voluntàriament als valors comuns proclamats a l'article 2 TUE, els respecten i es comprometen a promoure'ls, de manera que el dret de la Unió es fonamenta en la premissa que cada estat membre comparteix aquests valors amb la resta d'estats membres i reconeix que aquests els comparteixen amb ell.

¹¹ Consell de la Unió Europea, *Decisió marc 2002/584/JAI del Consell, de 13 de juny de 2002, relativa a l'ordre de detenció europea i als procediments de lliurament entre estats membres*, DOUE L 190, 18.7.2002.

grup objectivament identificable, com a factor susceptible d'incidir en l'avaluació del risc de vulneració de drets fonamentals.

Segons aquest nou estàndard, el jutge d'execució pot rebutjar el lliurament si comprova que les deficiències afecten concretament aquest grup de persones, encara que el sistema judicial funcioni correctament per a la generalitat dels ciutadans. Aquesta evolució reforça encara més la responsabilitat del jutge nacional, que ha de dur a terme un examen individualitzat i profund per garantir que la cooperació judicial no es converteixi en un instrument susceptible de ser utilitzat amb finalitats de persecució política, superant així la lògica automàtica de la confiança mútua.

En el context de l'auge del populisme il·liberal, el poder judicial, i especialment el jutge, adquireix una rellevància central com a contrapès al poder polític. El jutge ha de ser capaç de defensar l'estat de dret i els drets fonamentals, fins i tot davant de mesures adoptades per governs que puguin posar en perill aquests valors. No obstant això, aquesta independència judicial és bidireccional i requereix límits tant interns com externs. El jutge ha de ser curós en no interferir en els altres poders, i centrar-se en els àmbits propis del poder judicial. Els límits de la ingerència han d'operar tant *ad intra*, garantint l'absència d'interferències dins del poder judicial, com *ad extra*, impedit que el poder judicial envaeixi les competències pròpies dels altres poders de l'estat.

La funció de protecció dels ciutadans situa el jutge nacional en una posició de particular responsabilitat dins del sistema europeu. La seva actuació no només afecta el cas concret que té plantejat, sinó que pot tenir repercussions per al desenvolupament i l'evolució del dret de la Unió en el seu conjunt, especialment quan les seves decisions esdevenen precedents que orienten l'actuació d'altres tribunals nacionals. El jutge nacional no exerceix una funció accessòria o complementària dins del sistema europeu, sinó que n'és un element constitutiu essencial. El projecte d'integració europea depèn, de manera determinant, de la qualitat, la independència i el compromís dels jutges nacionals amb els valors i principis fonamentals de la Unió Europea, en la mesura que són aquests òrgans jurisdiccionals els encarregats de garantir l'aplicació efectiva del dret de la Unió i la tutela judicial dels drets que aquest reconeix, tal com subratllen de manera constant les institucions de la Unió.¹² És precisament aquesta dependència la que confereix al paper del jutge nacional una rellevància central per a la comprensió i l'evolució futura del procés de construcció europea.

Tanmateix, aquest model descentralitzat té límits estructurals. En primer lloc, la Unió confia excessivament en la capacitat dels jutges nacionals per resistir pressions internes, especialment en contextos de regressió democràtica com els de Polònia i Hongria. En segon lloc, els mecanismes de suport (qüestions prejudicials, recursos per incompliment, mesures provisionals) són necessaris, però no sempre suficients per

¹² Comissió Europea, *Informe sobre l'Estat de dret 2024*, 24 de juliol de 2024, que posa de manifest la rellevància estructural de la independència judicial com a condició indispensable per a l'aplicació efectiva del dret de la Unió i per al manteniment de la confiança mútua entre els sistemes judicials dels estats membres.

protegir els jutges davant de reformes polítiques hostils. Finalment, cal assenyalar que els jutges no disposen sempre de les eines institucionals i polítiques per sostenir la càrrega de garantir per si sols el projecte europeu (Slepcevic, 2009).

La paradoxa és evident: el sistema europeu s'articula sobre una confiança elevada en els tribunals nacionals, però aquests poden veure's sotmesos a pressions i limitacions que comprometen la seva independència. Aquesta tensió revela una fragilitat estructural del model actual i obliga a repensar fins a quin punt la Unió hauria de dotar-se de mecanismes més robustos per protegir aquells que en són, alhora, la seva primera i última garantia.

Aquesta exigència d'independència no és una finalitat en si mateixa, sinó el requisit operatiu indispensable per al principi de primacia. Atès que el model d'integració europea no disposa d'una jerarquia federal amb òrgans propis en el territori, l'efectivitat de la primacia descansa totalment en la capacitat del jutge nacional per inaplicar la normativa interna contrària. Sense tutela judicial efectiva —i, en particular, sense independència—, el principi de primacia resta privat de la seva eficàcia real. El jutge no tindrà la llibertat necessària per fer prevaler el dret de la Unió davant del seu propi legislador nacional. Per tant, protegir la tutela judicial efectiva equival, en última instància, a protegir la primacia mateixa de l'ordenament.

3.2. El jutge nacional com a última garantia ciutadana

Dels Tractats es desprèn la configuració d'un sistema de control judicial descentralitzat que atribueix la responsabilitat de garantir la tutela judicial no només al TJUE, sinó també, de manera especial, als tribunals nacionals. Aquesta arquitectura institucional converteix els jutges nacionals en autèntics *jutges de dret comú del dret de la Unió* (Gutiérrez-Fons, 2023), establint una responsabilitat compartida entre la jurisdicció europea i les jurisdiccions nacionals. Aquesta concepció implica que el jutge nacional no actua com a un mer aplicador de normes externes quan interpreta i aplica el dret de la Unió, sinó que exerceix una funció jurisdiccional pròpia i autònoma dins del sistema jurídic europeu. La seva tasca no es limita a l'aplicació mecànica de les normes europees, sinó que inclou, d'una banda, la garantia dels drets que aquest ordenament confereix als justiciables i, de l'altra, la interpretació del dret de la Unió d'acord amb els seus principis i valors, així com la seva integració harmònica amb l'ordenament jurídic nacional. Aquesta dualitat funcional del jutge nacional, jutge de l'ordenament intern i jutge del dret de la Unió, constitueix un dels pilars fonamentals sobre els quals se sustenta el sistema jurídic europeu. Sense la participació activa i compromesa dels jutges nacionals, el dret de la Unió esdevindria una construcció merament teòrica, mancada d'efectivitat pràctica i incapaç de garantir una protecció efectiva dels ciutadans europeus (Martín Rebollo, 2016).

A diferència d'altres sistemes de tipus federal on existeixen tribunals constitucionals o suprems amb competència específica per al control de constitucionalitat, el sistema europeu distribueix aquesta funció entre els jutges

nacionals i el TJUE a través del mecanisme cooperatiu de la qüestió prejudicial (Reifarh Muñoz, 2020). Aquesta distribució fa que cada jutge nacional esdevingui un potencial garant de la supremacia i efectivitat del dret de la Unió.

3.3. El diàleg judicial entre tribunals

El funcionament del mecanisme de la qüestió prejudicial genera un autèntic diàleg judicial entre el TJUE i els tribunals nacionals.¹³¹⁴ Aquest diàleg no és estrictament jeràrquic, sinó cooperatiu, i es basa en la confiança mútua i el respecte recíproc entre les diferents jurisdiccions que integren l'espai judicial europeu (Lenaerts, 2019). El jutge nacional conserva la seva autonomia decisòria si és necessari plantejar una qüestió prejudicial i per formular les preguntes que considera pertinents. El TJUE, per la seva banda, proporciona la interpretació del dret de la Unió sense imposar la resolució concreta del litigi, que resta en mans del jutge nacional (Ugartemendia Eceizabarrena, 2020). Aquesta distribució de competències assegura el respecte de l'autonomia processual dels estats membres mentre garanteix la uniformitat interpretativa del dret de la Unió (García-Valdecasas Dorrego, 2020).

La tutela judicial efectiva es converteix així en l'instrument fonamental per evitar l'arbitrarietat del poder i per garantir el respecte dels drets dels justiciables. Aquesta funció de garant suprem adquireix una importància cabdal: els tribunals constitueixen l'espai central on els ciutadans poden impugnar les normes per tal de garantir el respecte dels seus drets, així com sol·licitar-ne la nul·litat o inaplicació. És precisament en aquest punt on comença el diàleg judicial característic del sistema europeu: el ciutadà inicia el seu procediment davant el jutge nacional, qui pot plantejar una qüestió prejudicial al TJUE, i aquest retorna la interpretació que permet al jutge nacional resoldre definitivament el litigi (Armijo & Mendaña, 2011). Aquest circuit de protecció posa de manifest la centralitat del jutge nacional en el sistema de garanties europeu. Sense la seva intervenció activa i compromesa, el ciutadà europeu quedaria desprotegit davant les vulneracions dels seus drets, ja que l'accés directe al TJUE està limitat a supòsits estrictament delimitats.

¹³ TJUE, sentència de 16 de desembre de 1981, *Foglia/Novello* (assumpes acumulats 244/80 i 241/81), en què el Tribunal destaca que el procediment de l'article 267 TFUE s'inscriu en un marc de cooperació directa entre el TJUE i els òrgans jurisdiccionals nacionals, basada en un diàleg entre jutges destinat a garantir la interpretació uniforme del dret de la Unió.

¹⁴ TJUE, sentència de 6 d'octubre de 1982, *Cilfit* (283/81), que defineix el procediment de la qüestió prejudicial com un instrument de cooperació judicial entre el Tribunal de Justícia i els òrgans jurisdiccionals nacionals, concebut per garantir la interpretació i aplicació uniformes del dret de la Unió, sovint qualificat per la doctrina com un «diàleg de jutge a jutge».

3.4. Competència processal dels estats membres

Els estats membres mantenen la competència per determinar les normes processals aplicables a les accions judicials que es desenvolupen davant els seus tribunals, incloent-hi aspectes com la legitimació activa, els terminis, les formes processals i els mitjans de prova. Aquesta autonomia processal és expressió de la diversitat institucional que caracteritza el sistema jurídic europeu i permet adaptar els procediments judicials a les particularitats de cada ordenament nacional (Tajadura Tejada, 2023). Tanmateix, aquesta autonomia no és absoluta, ja que les normes processals nacionals no poden vulnerar el dret a la tutela judicial efectiva ni, d'acord amb el principi d'efectivitat, fer impossible o excessivament difícil l'exercici dels drets que el dret de la Unió confereix als particulars, tant en l'àmbit dels litigis ordinaris com en el marc de l'organització mateixa del poder judicial, especialment en àmbits com la protecció dels consumidors.¹⁵

Per tal de garantir que l'autonomia processal dels estats membres no comprometi l'efectivitat del dret de la Unió, la jurisprudència del Tribunal de Justícia ha desenvolupat dos principis fonamentals —el principi d'equivalència i el principi d'efectivitat—, que han estat reiterats i precisats en una jurisprudència constant, en particular en relació amb l'abast de la tutela judicial efectiva.¹⁶

El principi d'equivalència exigeix que les normes processals aplicables a les accions basades en el dret de la Unió no siguin menys favorables que les que regeixen recursos similars de naturalesa purament interna. Aquest principi impedeix qualsevol discriminació entre els litigis basats en el dret nacional i els que involucren el dret de la Unió.

Aquest segon límit es concreta en el principi d'efectivitat, que prohibeix que les normes processals nacionals facin impossible o excessivament difícil l'exercici dels drets conferits pel dret de la Unió. Aquest principi té un abast més ampli que el d'equivalència, ja que pot arribar a exigir l'adaptació de les normes processals nacionals per assegurar la protecció efectiva dels drets europeus, fins i tot quan no existeixin recursos similars en l'ordenament intern.

L'aplicació d'aquests principis ha portat el TJUE a examinar nombroses normes processals nacionals per determinar si respecten les exigències de la tutela judicial efectiva.¹⁷ Aquest control jurisprudencial és especialment rellevant en àmbits com la legitimació de les associacions per defensar interessos col·lectius, els terminis de

¹⁵ Vegeu, entre d'altres, TJUE, *Hayes i altres contra Kronenberger GmbH* (C-323/95), sentència de 27 de juny de 1997, sobre el principi d'efectivitat en matèria de protecció dels consumidors; i TJUE, *Asociația Forumul Judecătorilor din România i Asociația Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor* (C-53/23), sentència de 8 de maig de 2024, que reitera, en el context de l'article 19 TUE i l'estat de dret, que les normes nacionals, incloses les processals, no poden menyscar el dret a la tutela judicial efectiva.

¹⁶ TJUE, *Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd contra Justitiekanslern*, C-432/05, Sentència de 13 de març de 2007, en què el Tribunal recorda que l'autonomia processal dels estats membres està limitada pels principis d'equivalència i d'efectivitat, en connexió amb el dret a la tutela judicial efectiva.

¹⁷ TJUE, *Gerhard Köbler contra Republik Österreich*, C-224/01, Sentència de 30 de setembre de 2003, en què el Tribunal reconeix que la vulneració del dret de la Unió per part d'un òrgan jurisdiccional nacional pot donar lloc a la responsabilitat de l'Estat, en connexió amb l'exigència d'una tutela judicial efectiva.

prescripció i caducitat, els requisits de forma i contingut de les demandes, i els sistemes de costes i assistència jurídica gratuïta (Rodríguez Achútegui, 2017). En el context específic de la independència judicial, la jurisprudència del Tribunal de Justícia pot examinar si la interpretació de les normes processals nacionals restringeix de manera desproporcionada la capacitat de les associacions de jutges per defensar la independència judicial (Iglesias Sánchez, 2022). Aquest control adquireix una rellevància particular, en la mesura que permet garantir que els jutges disposin dels instruments necessaris per salvaguardar la seva independència davant d'amenaques o ingerències, ja siguin internes o externes (López Escudero, 2019).

4. ESTAT DE DRET I TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Tal com apunta Ugartemendia (2020), els drets fonamentals disposen de dos vessants: un subjectiu i un objectiu. El primer fa referència a les pretensions, facultats o llibertats que els ciutadans poden fer valer en situacions concretes. Aquesta dimensió es pot vincular a l'evolució històrica dels drets humans en diferents generacions, que, segons Giró i París (2009), inclouen els drets de primera generació (civils i polítics), els de segona generació (econòmics, socials i culturals) i els de tercera generació (solidaritat, desenvolupament, pau i medi ambient).

El segon vessant encarna elements estructurals de l'organització del poder i es tradueix en un deure de protecció i promoció dels drets fonamentals que s'articula a través de diversos mecanismes. La mateixa existència d'un control judicial efectiu per garantir el compliment del dret de la Unió es considera inherent a l'estat de dret i a la resta de drets i valors de l'ordenament. Sense el vessant objectiu d'aquest dret fonamental, s'esfondraria l'eina que actua com a límit a les mesures nacionals relatives a l'administració de justícia. Alhora, és aquest vessant el que possibilita un veritable control d'uropeïtat sobre l'actuació dels estats membres (Díez-Picazo, 2013).

L'estat de dret és un valor fonamental sobre el qual es fonamenta la Unió Europea, tal com recull l'article 2 del Tractat de la UE. Aquest principi vol ser el reflex d'una societat basada en la Justícia i en el reconeixement de drets als justiciables, incloent-hi la possibilitat d'impugnar judicialment qualsevol resolució nacional que apliqui actes de la Unió (Campos Sánchez -Bordona, 2020). Així doncs, el TJUE ha establert reiteradament que l'article 19 del TUE constitueix l'expressió jurisdiccional d'aquest valor, tot enllaçant-lo directament amb la necessitat de garantir un control judicial efectiu.¹⁸ Aquesta tutela és inherent a l'estat de dret i, dins del marc jurídic de la Unió, són els tribunals nacionals ordinaris els encarregats de l'aplicació en els àmbits coberts pel dret de la UE.¹⁹

¹⁸ Vid. STJUE de 27 de febrer de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16), ap. 32-36, on el Tribunal declara que l'article 19 TUE dona concreció al valor de l'estat de dret de l'article 2 TUE mitjançant l'exigència d'una tutela judicial efectiva.

¹⁹ Jurisprudència consolidada del TJUE: STJUE de 27 de febrer de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16), ap. 36; STJUE de 25 de juliol de 2018, *Minister for Justice and Equality*

En aquest sentit, el Tribunal ha posat de manifest que els valors recollits a l'article 2 del TUE han estat identificats pels estats membres i compartits entre ells, fins al punt de definir la identitat mateixa de la Unió com a ordenament jurídic comú, la qual cosa justifica que la Unió pugui defensar aquests valors dins dels límits de les competències que li atribueixen els Tractats.²⁰ Aquesta afirmació subratlla el fet que aquests principis no són simplement declaracions de caràcter polític, sinó elements essencials que configuren l'ordre jurídic europeu i que requereixen una protecció efectiva.

Ha estat la Comissió qui ha destacat reiteradament que el respecte a l'estat de dret és una condició indispensable per a la protecció dels drets fonamentals i la democràcia, així com per a garantir l'aplicació homogènia del dret de la Unió i el bon funcionament del mercat interior.²¹ Igualment, el respecte a l'estat de dret constitueix un element clau per a la creació d'un clima de confiança mútua entre els estats membres, la qual cosa afavoreix tant les relacions econòmiques per a la inversió.

L'article 2 del TUE proclama els valors fonamentals de la Unió, però no estableix mecanismes directes per fer-los efectius. Aquesta mancança ha portat a posar en dubte la seva viabilitat com a norma justiciable. En casos com *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16), *LM (Celmer)* (C-216/18 PPU) i *Comissió c. Polònia* (C-791/19), el Tribunal ha afirmat que la tutela judicial efectiva i la independència judicial són exigències derivades de l'article 2 del TUE, però articulades a través de l'article 19 del TUE. Així, es crea una «efectivitat indirecta» de l'article 2: encara que no es pugui invocar autònomament, el seu contingut es fa justiciable mitjançant altres preceptes. Aquesta construcció jurisprudencial constitueix el fonament sobre el qual s'articula la protecció jurisdiccional de l'estat de dret en el dret de la Unió, i serà objecte d'anàlisi en els apartats següents.

La seva efectivitat continua limitada per la dependència de voluntat política dels estats membres i per l'absència de mecanismes automàtics i vinculants. Això ha portat part de la doctrina a defensar la necessitat d'un veritable «mecanisme constitucional europeu» que permeti invocar directament l'article 2 davant els tribunals.

La jurisprudència del TJUE també ha remarcat que la confiança mútua entre els estats membres, i especialment entre els seus sistemes judicials, es basa en la certesa que tots ells respecten els principis fonamentals de la Unió, recollits a l'article 2 del TUE.²² En una interpretació teleològica, el Tribunal ha utilitzat el valor de l'estat de dret

(Deficiencies in the system of justice) (C-216/18 PPU), ap. 51; STJUE de 19 de novembre de 2019, *A.K. i altres* (Independència de la Sala Disciplinària del Tribunal Suprem) (assumptes acumulats C-585/18, C-624/18 i C-625/18), ap. 114.

²⁰ Vid. STJUE de 16 de febrer de 2022, *Hongria c. Parlament i Consell* (C-156/21, EU:C:2022:97), ap. 127–129; *Polònia c. Parlament i Consell* (C-157/21, EU:C:2022:98), ap. 145; en termes ja avançats, STJUE de 18 de desembre de 2014, Dictamen 2/13, ap. 168.

²¹ Vid. Comissió Europea, *Upholding the rule of law*, on s'assenyala que el respecte a l'estat de dret és una condició *sine qua non* per a la protecció dels drets fonamentals i la democràcia, així com per al correcte funcionament de l'ordenament jurídic de la Unió. Disponible a: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law_en

²² Vegeu, en aquest sentit, STJUE de 27 de febrer de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16), ap. 30, amb remissió al Dictamen 2/13, de 18 de desembre de 2014; STJUE de 25 de juliol de

no només com a paràmetre material de control, sinó també com a referència fonamental per fonamentar l'exigència d'una tutela judicial efectiva i consolidar el marc jurídic de la UE com un sistema de protecció robust i cohesionador.²³

4.1. Independència judicial

Un dels aspectes fonamentals de la tutela judicial efectiva és la seva vinculació estreta amb la independència judicial, ja que sense aquesta no pot haver-hi una garantia real de protecció dels drets. Aquesta dimensió estructural del dret a la tutela judicial efectiva ha estat afirmada de manera constant pel TJUE i reforçada, des d'una perspectiva institucional, per la Comissió Europea, que ha posat de manifest que l'eficàcia dels sistemes de justícia depèn de la seva qualitat, independència i eficiència. Aquest criteri s'ha vist reforçat en els informes anuals sobre l'estat de dret que la Comissió publica des de 2020,²⁴ i especialment crítics han estat els informes de 2022 i 2023, on s'evidencia un deteriorament progressiu de la independència judicial en diversos estats membres. Així mateix, en la seva comunicació sobre el reforç de l'estat de dret a la UE, la Comissió ha subratllat la necessitat d'un marc comú per preservar aquest valor fonamental. No obstant això, més enllà de ser un valor fonamental per si mateix, l'estat de dret també compleix una funció instrumental en la consecució d'altres objectius essencials per al funcionament de la Unió. Sense jutges independents, la tutela judicial efectiva dels drets que l'ordenament europeu confereix als particulars quedaria buida de contingut. En poques paraules, el principi d'independència judicial resulta imprescindible per garantir que es compleixi l'exigència de la tutela judicial efectiva.

Dins de les múltiples garanties que sustenten la tutela judicial efectiva, el Tribunal de Justícia emfatitza especialment la necessitat de preservar la independència judicial, considerant-la una condició essencial per garantir el correcte exercici de la funció jurisdiccional. D'aquesta manera, recalca que aquesta independència no només s'exigeix per als mateixos membres del Tribunal de Justícia i del Tribunal General de la Unió Europea, com estableix l'article 19.2 del TUE, sinó que és una obligació igualment

2018, *Minister for Justice and Equality* (C-216/18 PPU), ap. 35; i STJUE de 24 de juny de 2019, *Comissió/Polònia* (C-619/18), ap. 42, amb referència a STJUE de 10 de desembre de 2018, *Wightman i altres* (C-621/18), ap. 63.

²³ Zinonos, P. (2019). *Judicial independence & national judges in the recent case law of the Court of Justice. European Public Law*, 25(4), pp. 623 i ss., especialment p. 626, referint-se a les conclusions de l'Advocada General J. Kokott a l'assumpte Mellor, 22 de gener de 2009, que el principi de tutela judicial efectiva (com a exigència que els drets conferits pel dret comunitari puguin ser exercitats davant els tribunals) és «una manifestació concreta del principi d'efectivitat».

²⁴ Aquests informes formen part del Cicle anual sobre l'estat de dret de la Comissió Europea, que des de l'any 2020 avalua la situació als estats membres de la Unió Europea en quatre àmbits clau: el funcionament dels sistemes judicials, la lluita contra la corrupció, el pluralisme i la llibertat dels mitjans de comunicació, i els mecanismes de control i equilibri institucionals. Disponible en aquest web: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_es

aplicable als òrgans judicials dels estats membres. Aquesta exigència no és merament formal, sinó que resulta imprescindible per al correcte funcionament del sistema jurídic de la Unió. Això és especialment rellevant en aquells procediments en què els tribunals nacionals actuen com a garants de l'aplicació homogènia del dret de la UE.

Aquest enfocament posa de manifest la interdependència fonamental entre tres pilars essencials: la independència judicial, la tutela judicial efectiva i l'estat de dret. Segons el Tribunal de Justícia, l'existència d'un poder judicial independent no és només una condició per garantir la imparcialitat en la resolució de conflictes, sinó també una salvaguarda imprescindible per assegurar l'efectivitat dels drets reconeguts pel dret de la Unió. Més enllà de la protecció individual dels justiciables, aquesta exigència juga un paper clau en la preservació de l'estat de dret que constitueix la base mateixa de l'arquitectura institucional i jurídica de la Unió Europea. Aquesta exigència es desplega en dues dimensions essencials que han de confluïr per assegurar la imparcialitat i l'efectivitat de la funció jurisdiccional.

En primer lloc, la independència judicial presenta una dimensió externa, que implica que els òrgans jurisdiccionals exerceixin les seves funcions amb plena autonomia, sense sotmetre's a cap vincle jeràrquic o de subordinació respecte a tercers, i sense rebre ordres ni instruccions de cap mena, amb independència de la seva procedència. L'objectiu d'aquesta garantia és salvaguardar els jutges davant de possibles ingerències o pressions externes que puguin comprometre la seva imparcialitat i afectar la seva llibertat de decisió. En aquest sentit, el Tribunal subratlla la importància de la inamovibilitat judicial, un principi inherent a la independència externa que protegeix la integritat dels qui exerceixen la funció de jutjar, evitant que la seva continuïtat en el càrrec depengui de factors polítics o arbitraris. Qualsevol amenaça o represàlia contra un jutge per haver recorregut al mecanisme de la qüestió prejudicial no només vulnera la seva independència individual, sinó que compromet el funcionament del sistema judicial europeu en conjunt, en la mesura que posa en risc el mecanisme de cooperació judicial establert pels Tractats, articulat principalment a través de la qüestió prejudicial. Per aquesta raó, el TJUE ha estat especialment vigilant en la protecció d'aquesta garantia, que considera un element nuclear de la tutela judicial efectiva.²⁵

Altrament, la independència judicial presenta també una dimensió interna, estretament lligada a la noció d'imparcialitat. Aquesta dimensió exigeix que els tribunals mantinguin una equidistància absoluta entre les parts en litigi i els seus interessos, tot garantint que cap element extern pugui condicionar la resolució del conflicte. En aquest context, el Tribunal estableix que la independència interna requereix un respecte escrupolós pels principis d'objectivitat i neutralitat, de manera que la funció jurisdiccional es basi exclusivament en l'aplicació rigorosa del dret.

Ambdues dimensions de la independència judicial es materialitzen en un conjunt de garanties institucionals, que el Tribunal considera essencials per dissipar

²⁵ TJUE, *Energotehnica (MG)*, C-792/22, Sentència del Tribunal de Justícia (Sala Primera), 26 de setembre de 2024.

qualsevol dubte legítim sobre la imparcialitat dels òrgans jurisdiccionals. Aquestes garanties inclouen, entre altres aspectes, la regulació de la composició dels tribunals, el procediment de nomenament dels jutges, la duració del seu mandat i les causes d'inhibició, recusació i cessament. També, el Tribunal subratlla la necessitat de disposar de normes clares en matèria d'inamovibilitat, règim salarial i garanties disciplinàries, ja que qualsevol buidatge d'aquestes proteccions podria posar en perill l'autonomia judicial i, per extensió, la tutela judicial efectiva.

L'anàlisi jurisprudencial del Tribunal evidencia com aquesta exigència d'independència judicial ha evolucionat des d'una perspectiva funcional cap a una dimensió estructural, que reforça la seva rellevància en l'arquitectura constitucional de la Unió. El Tribunal ha transcendit l'aproximació funcional en referència a la qualificació d'un òrgan com a tribunal nacional en relació amb la seva competència per plantejar qüestions prejudicials cap a una exigència estructural inherent a l'article 19.1 del TUE. Així, mitjançant una interpretació creativa i expansiva d'aquesta disposició, es reafirma que la independència judicial no és només una condició per al bon funcionament dels sistemes de justícia nacionals, sinó també un pilar fonamental del sistema jurídic de la Unió en conjunt, que no deixa de trobar-se inserit en el sistema nacional dels estats membres.

Un aspecte essencial d'aquesta garantia és la definició de què es considera un «òrgan jurisdiccional» dins del marc de l'ordenament, en la qual la independència constitueix un requisit fonamental. Per tal que un tribunal nacional pugui ser qualificat com a òrgan jurisdiccional, ha de complir criteris específics com la seva creació per disposició legal, el seu caràcter permanent, la vinculació de les seves resolucions, el desenvolupament de processos contradictoris, l'aplicació de normes jurídiques i, fonamentalment, la seva independència.²⁶ Aquests requisits han estat reiteradament confirmats pel Tribunal de Justícia com a condició indispensable perquè els tribunals nacionals puguin exercir la seva funció en el sistema de cooperació judicial de la Unió, particularment en relació amb el mecanisme prejudicial de l'article 267 del TFUE.²⁷

4.2. Els mecanismes de control i la salvaguarda de l'estat de dret a la UE

El TJUE ha reiterat en nombroses ocasions que, si bé els estats membres conserven la seva competència per organitzar la seva administració de justícia segons les seves pròpies estructures i principis, aquesta facultat no és absoluta ni il·limitada, en

²⁶ Vegeu, entre moltes altres, STJUE de 17 de setembre de 1997, *Dorsch Consult* (C-54/96), ap. 23, sobre els criteris per qualificar un òrgan jurisdiccional en el sentit del dret de la Unió; així com STJUE de 27 de febrer de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16), ap. 38, pel que fa al caràcter essencial de la independència judicial.

²⁷ Jurisprudència consolidada en relació amb l'article 267 TFUE: vegeu, entre d'altres, STJUE de 31 de maig de 2005, *Syfait i altres* (C-53/03), ap. 29; STJUE de 17 de juliol de 2014, *Torresi* (assumptes acumulats C-58/13 i C-59/13), ap. 17; STJUE de 6 d'octubre de 2015, *Consorti Sanitari del Maresme* (C-203/14), ap. 17; STJUE de 16 de febrer de 2017, *Panicello* (C-503/15), ap. 27; STJUE de 21 de gener de 2020, *Banco de Santander, SA* (C-274/14), ap. 51.

particular quan està en joc el compliment d'obligacions derivades dels Tractats.²⁸ Això significa que qualsevol mesura adoptada pels estats membres en aquest àmbit ha de ser compatible amb els principis fonamentals del sistema jurídic de la Unió, especialment amb la tutela judicial efectiva i la independència del poder judicial.

Aquest principi no es limita a l'àmbit de l'administració de justícia, sinó que s'estén a altres competències estatals que no han estat transferides a la Unió, però que poden tenir un impacte sobre l'aplicació efectiva del dret de la Unió.²⁹ Així, àmbits com la fiscalitat directa, l'extradició de nacionals a països tercers o determinats aspectes del procediment penal continuen sent competències estatals, però estan subjectes a supervisió quan poden comprometre les obligacions derivades del marc jurídic europeu. Aquesta perspectiva reforça la idea que l'autonomia dels estats membres en determinades matèries no pot servir com a pretext per eludir el respecte als principis essencials de la Unió Europea, en particular pel que fa a la garantia d'un poder judicial independent i a l'efectivitat de la protecció judicial dels drets reconeguts per la legislació europea. Aquest equilibri entre l'autonomia dels estats membres i el respecte als principis fonamentals de la Unió Europea no és absolut. Això implica que, fins i tot en àmbits que continuen sota la competència estatal, les mesures nacionals poden ser objecte de control per part del Tribunal de Justícia de la Unió Europea quan afecten l'efectivitat de la legislació europea.

El control jurisdiccional de les amenaces contra la tutela judicial efectiva s'ha articulat fonamentalment a través de la interacció estratègica entre la qüestió prejudicial i el recurs per incompliment. Pel que fa a la primera, el TJUE ha transcendit la seva funció original d'assistència interpretativa per convertir-la en un mecanisme de control indirecte de la normativa nacional.³⁰ Mitjançant les sentències prejudicials, el Tribunal ha habilitat els jutges nacionals per inaplicar, en virtut del principi de primacia, aquelles reformes internes, incloses les de caràcter constitucional, que comprometin la seva pròpia independència o l'efectivitat del dret de la Unió.³¹

Paral·lelament, el recurs per incompliment ha permès a la Comissió exercir un control abstracte essencial per impugnar reformes sistèmiques abans que es materialitzin en litigis concrets. Davant la constatada ineficàcia política de l'article 7 del TUE, bloquejat per la dificultat d'assolir les majories necessàries en el Consell, la pressió s'ha traslladat al terreny judicial (Cortés Martín, 2020). En aquest context, l'ús de les mesures provisionals (article 279 del TFUE) ha estat decisiu per aturar

²⁸ Autonomia competencial dels estats membres i límits derivats del dret de la Unió: *Comissió/Polònia* (C-619/18), ap. 52 («en exigir als estats membres que compleixin aquestes obligacions, la Unió no pretén de cap manera exercir per si mateixa aquesta competència ni, per tant, contràriament al que al·lega la República de Polònia, que la hi estigui arrogant»).

²⁹ Vegeu, a tall d'exemple, *Raugevicius*, STJ de 13 de novembre de 2018, en què el Tribunal declara que, tot i que l'extradició de nacionals continua sent competència estatal, aquesta s'ha d'exercir amb observança del dret de la Unió (arts. 18 i 21 TFUE); i *Rimšēvičs i BCE/Letònia*, STJ de 26 de febrer de 2019, ap. 57, on s'afirma que les normes de procediment penal nacional no poden obstaculitzar l'exercici de competències atribuïdes al TJUE pel dret de la Unió.

³⁰ *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny* (assumptes acumulats C-558/18 i C-563/18), STJ de 26 de març de 2020.

³¹ *Energotehnica (MG)*, C-792/22, STJ (Sala Primera) de 26 de setembre de 2024.

immediatament l'aplicació de lleis controvertides, com es va demostrar en el cas de la Cambra Disciplinària del Tribunal Suprem de Polònia,³² suplint així la lentitud o la inacció dels mecanismes polítics.

Davant les limitacions de l'article 7, la Comissió Europea ha desplegat mecanismes addicionals de supervisió, entre els quals destaca «l'Informe sobre l'Estat de Dret». Aquest instrument, analitzat anteriorment, s'ha consolidat com una eina rellevant per impulsar reformes internes, com ho demostra el fet que el 68 % de les recomanacions de l'informe de 2023 han estat implementades totalment o parcialment (Fonseca Morillo, 2024). Aquestes propostes s'han estructurat en quatre àmbits principals: el sistema judicial, el marc anticorrupció, el pluralisme ideològic i la llibertat dels mitjans de comunicació, i els contrapesos institucionals. Entre les indicacions implementades que formen part d'aquest 68 % es troben, per exemple, mesures per reforçar la independència judicial, garantir processos de nomenament transparents, protegir els jutges de pressions polítiques, millorar la regulació i la transparència de la publicitat institucional, protegir la llibertat de premsa, enfortir els organismes anticorrupció i avançar en l'accés a la informació pública. Aquest mecanisme ha adquirit un valor metaconstitucional,³³ en la mesura que ha esdevingut un moment central i progressivament ritualitzat d'avaluació col·lectiva, a partir del qual es pot exigir als estats membres el respecte estricte a l'estat de dret com a condició per gaudir dels drets derivats dels Tractats.

Paral·lelament, el mecanisme de condicionalitat pressupostària permet suspendre els fons europeus destinats als estats membres en cas de deficiències generalitzades en l'estat de dret que afectin els interessos financers de la Unió.³⁴ Aquesta eina, concebuda com una mesura coercitiva, busca garantir que els estats membres compleixin les seves obligacions, vinculant el respecte de l'estat de dret amb l'accés als recursos comunitaris. El desenvolupament d'aquesta «caixa d'eines»³⁵ per protegir l'estat de dret ha estat objecte de crítica per part de la doctrina acadèmica. S'ha assenyalat que la Unió ha creat nombrosos mecanismes de «mà suau», mentre que ha mostrat una clara reticència a utilitzar els instruments de «mà dura», com les sancions previstes a l'article 7 del TUE, fet que ha conduït a la infrautilització de mecanismes potencialment decisius per garantir el respecte als valors fonamentals de la Unió (Mangas Martín, 2018).

³² Vegeu, entre d'altres, *Comissió/Polònia*, C-619/18, STJ de 24 de juny de 2019; *A.K. i altres*, assumptes acumulats C-585/18, C-624/18 i C-625/18, STJ de 19 de novembre de 2019; *Comissió/Polònia*, C-791/19, STJ de 15 de juliol de 2021.

³³ En aquest treball, el terme «metaconstitucional» s'utilitza per descriure el valor estructurant i simbòlic d'un mecanisme que, sense tenir rang constitucional ni efectes normatius directes, contribueix a articular criteris comuns d'avaluació i exigència del respecte a l'estat de dret en el si de la Unió Europea. No s'empra, per tant, en un sentit jeràrquic o normatiu estricte.

³⁴ Reglament (UE) 2020/2092 del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de desembre de 2020.

³⁵ L'expressió «caixa d'eines» fa referència al conjunt d'instruments desenvolupats progressivament per la Comissió Europea per a la protecció de l'estat de dret, entre els quals destaquen els documents COM(2014) 0158 final; COM(2017) 835 final; COM(2018) 324 final; COM(2019) 343 final, així com el règim de condicionalitat pressupostària establert pel Reglament (UE, Euratom) 2020/2092.

4.3. L'estat de dret: valor fundacional i instrument de garantia

Ja a l'inici de la legislatura 2019–2024, la Comissió Europea va admetre l'existència de greus dificultats, dins la Unió, en relació amb el respecte de l'estat de dret, assenyalant que «la UE ha hagut d'afrontar dificultats importants relacionades amb l'estat de dret, fins i tot dins dels estats membres».³⁶ Aquesta realitat posa de manifest la necessitat d'una supervisió constant i d'eines eficaces per reaccionar davant possibles regressions democràtiques. En aquest sentit, el respecte de l'estat de dret no pot entendre's únicament com una exigència política, sinó com una obligació de resultat que deriva directament de la pertinença a la Unió i que, per tant, no pot ser incompleta sense conseqüències.

Davant la degradació de l'estat de dret en alguns estats membres, el Tribunal ha reforçat la seva posició, fent més explícit el vincle entre els valors democràtics i la preservació del sistema jurídic de la Unió. Aquesta evolució jurisprudencial, exemplificada en la sentència *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, no només reafirma el paper central del Tribunal en la protecció de l'estat de dret, sinó que també introdueix una nova dimensió en el discurs sobre la integració europea (Gutiérrez-Fons, 2023). En aquest sentit, la insistència en la defensa dels valors fundacionals reforça la identitat constitucional de la Unió i projecta el seu futur sobre una base normativa més sòlida.

Aquest canvi de perspectiva també estableix un vincle entre els orígens del projecte d'integració i els desafiaments actuals. Mentre que inicialment la Unió es concebia principalment com una estructura destinada a garantir la prosperitat econòmica, avui el seu fonament es recolza cada cop més en la defensa activa dels valors democràtics i de l'estat de dret. Aquest enfocament deixa clar que el projecte europeu mai ha estat neutral davant la deriva autoritària d'alguns estats membres (Tajadura Tejada, 2023).

Així, el procés d'integració ja no es justifica únicament en termes de benefici econòmic o estabilitat política, sinó que s'articula cada cop més al voltant de la defensa d'uns principis compartits. Aquest canvi de paradigma posa en relleu el fet que els valors democràtics no són només una aspiració teòrica, sinó una realitat jurídica que ha de ser garantida de manera efectiva dins la Unió Europea.

4.4. Tensions sistèmiques i vies de solució: l'exemple del cas *PSPP*

L'expansió de la tutela judicial efectiva via l'article 19 del TUE planteja inevitablement el debat sobre la legitimitat democràtica dels jutges per invalidar reformes aprovades per parlaments nacionals sobirans.

³⁶ Ursula von der Leyen, *Una Unió que s'esforça per aconseguir més resultats. La meua agenda per a Europa. Orientacions polítiques per a la pròxima Comissió Europea 2019–2024*, Estrasburg, 2019, traducció pròpia.

Si bé la jurisprudència polonesa i hongaresa exemplifica el risc de regressió democràtica, les tensions entre primacia i identitat constitucional també sorgeixen en estats amb sòlids sistemes de dret, plantejant reptes de legitimació diferents. L'exemple paradigmàtic és la sentència del Tribunal Constitucional Federal d'Alemanya (BVerfG) del 5 de maig de 2020 (*PSPP*),³⁷ on l'alt tribunal alemany va declarar una sentència del TJUE (assumpte *Weiss*, C-493/17) com a *ultra vires*, trencant obertament amb la primacia incondicional en matèria d'interpretació econòmica.

Aquest cas evidencia que la tutela judicial efectiva no només es veu amenaçada per atacs a la independència, com pot ser el cas polonès. També pot veure's compromesa per conflictes de competència en què els tribunals nacionals protegeixen la seva identitat constitucional davant l'expansió del dret de la Unió. Per conciliar aquestes tensions i evitar el trencament de l'ordre jurídic, es proposen mecanismes de solució operatius.

En primer lloc, el TJUE hauria d'incorporar de manera més transparent en el seu raonament l'anàlisi de l'article 4.2 del TUE quan un tribunal constitucional plantegi un conflicte de sobirania, establint un diàleg horitzontal real i no només jeràrquic. Cal distingir jurídicament entre la defensa legítima de la identitat constitucional i l'erosió sistèmica de l'estat de dret. Mentre que la primera es resol amb diàleg judicial reforçat, la segona requereix mecanismes coercitius, com pot ser la condicionalitat pressupostària.

En segon lloc, davant el xoc de trens entre tribunals constitucionals i el TJUE, cal dotar el jutge ordinari de seguretat jurídica, clarificant que la seva obligació de primacia es manté fins i tot quan el seu propi Tribunal Constitucional desafia la primacia, sempre que l'acte de la UE no hagi estat invalidat pel TJUE.

5. CONCLUSIONS

L'anàlisi efectuada permet confirmar que la tutela judicial efectiva (arts. 47 de la CDFUE i 19 del TUE) ha transitat d'un dret fonamental dels ciutadans a un mecanisme estructural de defensa de la integració europea. El TJUE ha erigit aquest principi en un dic de contenció contra la regressió democràtica, establint que sense jutges independents, la primacia del dret de la Unió és inaplicable.

Tanmateix, l'estudi també revela les limitacions operatives d'aquest model. La dependència excessiva del jutge nacional situa aquests operadors en una posició de vulnerabilitat extrema. Aquesta vulnerabilitat es manifesta especialment quan es troben atrapats entre la lleialtat al dret de la Unió i les pressions dels seus propis tribunals constitucionals o governs. El cas *PSPP* del Tribunal Constitucional alemany i les reformes judicials a Polònia, tot i ser fenòmens de naturalesa diferent, comparteixen un efecte comú: la fragmentació de l'espai jurídic europeu.

³⁷ Bundesverfassungsgericht, *Judgment of the Second Senate in the PSPP case* (2 BvR 859/15), 5 de maig de 2020.

En conclusió, per garantir la sostenibilitat del sistema, no n'hi ha prou amb la via jurisprudencial. És imperatiu avançar cap a solucions normatives que superin l'actual dependència de l'activisme judicial.³⁸ Això implica, necessàriament, activar de manera efectiva els dispositius polítics com els esmentats l'article 7 del TUE i el mecanisme de condicionalitat per als casos de violació sistèmica dels valors. Al mateix temps, perfeccionar el diàleg judicial constitucional per acomodar les identitats nacionals sense sacrificar la unitat d'interpretació. Si la Unió no aconsegueix dotar-se d'aquests mecanismes de tancament, corre el risc de convertir els seus jutges nacionals en guardians d'un ordre jurídic que els estats han deixat de respectar.

6. REFERÈNCIES

6.1. Bibliografia

Armijo, A. B., & Mendaña, N. M. (2011). La cuestión prejudicial y otras formas de diálogo con el tribunal de justicia de la unión europea. La singular participación de los jueces españoles. *Justicia administrativa: revista de derecho administrativo* 53, 41-72.

https://www.researchgate.net/publication/367380008_La_cuestion_prejudicial_y_otras_formas_de_dialogo_con_el_Tribunal_de_Justicia_de_la_Union_Europea_a_la_singular_participacion_de_los_jueces_Espanoles

Badet, L. (2020). À propos de l'article 19 du TUE, pierre angulaire de l'action de l'Union Européenne pour la sauvegarde de l'État de droit. *Cahiers de droit européen* 56 (1), Tanchev 57-106.

Campos Sánchez -Bordona, M. (2020). La protección de la independencia judicial en el derecho de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 65, 11-31. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.65.01>

Cortés Martín, J. M. (2020). Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE: el advenimiento del control jurisdiccional del Estado de derecho. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 66, 473-517. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.66.07>

Díez-Picazo, L. (2013). *Sistema de derechos fundamentales* (4a ed.). Civitas/Thomson Reuters.

³⁸ El terme «activisme judicial» s'utilitza en aquest treball en un sentit descriptiu, sense una connotació necessàriament pejorativa, per referir-se a l'expansió del paper del Tribunal de Justícia en la configuració dels límits materials del dret de la Unió. En aquest sentit, podria també parlar-se d'«expansió jurisprudencial» o de «dinamisme jurisprudencial», expressions que reflecteixen de manera més neutra aquesta evolució.

- Fonseca Morillo, F. J. (2024). *El Estado de Derecho en la Unión Europea: de un valor político a su dimensión financiera* [Discurso de ingreso]. Real Academia Europea de Doctores. <https://raed.academy/wp-content/uploads/2024/10/El-Estado-de-Derecho-en-la-Unión-Europea-Dr-Francisco-Fonseca-Morillo.pdf>
- García-Valdecasas Dorrego, M. J. (2020). El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia Associação sindical dos juízes portugueses (ASJP). *Revista Española de Derecho Europeo*, (72), 75–96. https://www.revistasmarcialpons.es/revistaespanoladerechoeuropeo/article/view/44_tribunal_justicia_centinela_independencia_judicial_sentencia
- Giró i París, J. (2009). Els drets humans des de la perspectiva de les generacions futures. *Bioètica & debat: tribuna oberta de l'Institut Borja de Bioètica*, 15(55), 20–21. <https://raco.cat/index.php/BioeticaDebat/article/view/246760>
- Gutiérrez-Fons, J. A. (2023). El Tribunal de Justicia y la Unión Europea como «una unión de valores». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 76, 11-28. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.76.01>
- Iglesias Sánchez, S. (2022). La independencia judicial como principio constitucional en la UE: los límites del control por el Tribunal de Justicia de la UE. *Teoría y Realidad Constitucional*, 50, 487–516. <https://doi.org/10.5944/TRC.50.2022.36381>
- Lenaerts, K. (2019, 25 d'octubre). *La Unión Europea como un ordenamiento basado en el Derecho que contribuye a la paz y la estabilidad internacional*. Tribunal Constitucional de España. <https://www.tribunalconstitucional.es/ActividadesDocumentos/2019-10-25-00-10/La%20Uni%C3%B3n%20Europea%20como%20un%20ordenamiento%20basado%20en%20el%20Derecho%20que%20contribuye%20a%20la%20paz%20y%20la%20estabilidad%20internacional.pdf>
- López Escudero, M. (2019). Primacía del derecho de la Unión Europea y sus límites en la jurisprudencia reciente del TJUE. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (64), 787–825. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.64.01>
- Magaldi, N. (2022). La construcción de un Poder Judicial europeo y las garantías de su independencia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (125), 127-157. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.125.05>

- Magnotta, M. R. (2017). La organización del poder judicial y las relaciones entre jueces ordinarios y tribunal constitucional en los Estados miembros de la Unión Europea (Traducido del italiano por Francisco Javier Durán Ruiz). *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, (17).
https://www.ugr.es/~redce/REDCE17/articulos/07_MAGNOTTA.htm
- Mandujano Manriquez, M., & Pavone, T. (2025). Follow the leader: The European Commission, the European Court of Justice, and the EU's rule of law revolution. *Journal of European Public Policy*, 32(2).
<https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2336125>
- Mangas Martín, A. (2018). Polonia en el punto de mira: ¿solo riesgo de violación grave del Estado de Derecho?. *Revista General de Derecho Europeo*, (44), 1-12.
<https://aracelimangasmartin.com/wp-content/uploads/2018/02/2018-Polonia-Estado-de-Derecho-RGDE.pdf>
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019). La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho. *Teoría y Realidad Constitucional*, (43), 121-159.
<https://doi.org/10.5944/trc.43.2019.24401>
- Martín Rebollo, L. (2016). Sobre el papel del juez nacional en la aplicación del derecho europeo y su control. *Revista De Administración Pública*, (200), 173-192.
<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.200.09>
- Montesquieu. (1987). *El espíritu de las leyes* (J. A. González, Trad.). Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1748)
- Pech, L., & Kochenov, D. (2021). Respect for the rule of law in the case law of the European Court of Justice: A casebook overview of key judgments since the Portuguese Judges Case. *Swedish Institute for European Policy Studies Report*, 2021:3. <https://sieps.se/en/publications/2021/respect-for-the-rule-of-law-in-the-case-law-of-the-european-court-of-justice/>
- Reifarth Muñoz, W. (2020). Prima i diritti e poi l'integrazione: cuestión prejudicial, identidad nacional y dialogo entre tribunales. *Revista Ítalo-española de Derecho Procesal*, (1), 49-66.
<https://www.revistasmarcialpons.es/rivitsproc/article/view/prima-i-diritti-e-poi-lintegrazione-cuestion-prejudicial-identid>

Rodríguez Achútegui, E. (2017). *Tras la doctrina del TJUE: ¿sigue siendo santa la cosa juzgada?* *Revista Aranzadi Doctrinal*, 4/2017.

<https://veronicadelcarpio.com/wp-content/uploads/2017/05/tras-la-doctrina-del-tjue-c2bfsigue-siendo-santa-la-cosa-juzgada-bib-2017-1120.pdf>

Slepcevic, R. (2009) 'The judicial enforcement of EU law through national courts: possibilities and limits', *Journal of European Public Policy*, 16(3), 378–394.

<https://doi.org/10.1080/13501760802662847>

Tajadura Tejada, J. (2023). El populismo iliberal contra el Estado de Derecho: la defensa europea de la independencia judicial. *Araucaria*, 25(53).

<https://doi.org/10.12795/araucaria.2023.i53.16>

Ugartemendia Eceizabarrena, J. I. (2020). Tutela judicial efectiva y Estado de derecho en la Unión Europea y su incidencia en Administración de Justicia de los Estados miembros. *Teoría y Realidad Constitucional*, (46), 309-341.

<https://doi.org/10.5944/trc.46.2020.29114>

Zinonos, P. (2019). Judicial independence & national judges in the recent case law of the Court of Justice. *European Public Law*, 25(4), 615–636.

https://orbi.lu.uni.lu/bitstream/10993/39534/1/EURO_25_0407.pdf

6.2. Legislació i altres documents oficials

Comissió Europea. (2014, 11 de març). *Un nou marc de la UE per reforçar l'estat de dret* (COM(2014) 0158 final).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52014DC0158>

Comissió Europea. (2017, 20 de desembre). *Reforçar l'estat de dret a la Unió: una agenda per a l'acció* (COM(2017) 835 final).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52017DC0835>

Comissió Europea. (2018, 2 de maig). *Proposta per a un Reglament del Parlament Europeu i del Consell sobre la protecció del pressupost de la Unió en cas de deficiències generalitzades pel que fa a l'estat de dret en els Estats membres* (COM(2018) 324 final).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018PC0324>

Comissió Europea. (2019, 16 de juliol). *A Union that strives for more – My agenda for Europe: Political guidelines for the next European Commission 2019–2024*.

https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-acf9-639ecb187e87_en

Comissió Europea. (2019, 17 de juliol). *Strengthening the Rule of Law within the European Union: A blueprint for action* (COM(2019) 343 final).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0343>

Comissió Europea. (2023). *2023 Rule of Law Report: The rule of law situation in the European Union* (COM (2023) 800 final).

https://eur-lex.europa.eu/eli/comm_report/2023/800/oj

Comissió Europea. (2024, 24 de juliol). *2024 Rule of Law Report: the rule of law situation in the European Union* (Informe sobre l'Estat de Dret 2024).

https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

Comisión Europea. (s. d.). *Defensa del Estado de Derecho* [Upholding the rule of law]. European Commission.

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law_es

Consell d'Europa. (1950, 4 de novembre). *Conveni Europeu de Drets Humans*.

https://www.echr.coe.int/documents/convention_cat.pdf

Consell de la Unió Europea. (2002, 13 de juny). *Decisió marc 2002/584/JAI del Consell, relativa a l'ordre de detenció europea i als procediments de lliurament entre estats membres*. *Diari Oficial de la Unió Europea*, L 190, 1–20.

https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_framw/2002/584/oj

Parlament Europeu i Consell de la Unió Europea. (2020, 16 de desembre). *Reglament (UE, Euratom) 2020/2092 pel qual s'estableix un règim general de condicionalitat per a la protecció del pressupost de la Unió* (DO L 433 I, 22.12.2020, p. 1–10).

<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj>

Unió Europea. (2012, 26 d'octubre). *Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea*. *Diari Oficial de la Unió Europea*, C 326, 391–407.

https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj

Unió Europea. (2016, 7 de juny). *Versió consolidada del Tractat de la Unió Europea i del Tractat de Funcionament de la Unió Europea*. *Diari Oficial de la Unió Europea*, C 202, 1–388.

https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_tfeu_2016/oj

6.3. Jurisprudència

Bundesverfassungsgericht. (2020, 5 de maig). *Judgment of the Second Senate in the PSPP case* (2 BvR 859/15).

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html

Tanchev, E. (2019, 11 d'abril). *Conclusiones del Abogado General en el asunto Comisión/Polonia* (C-619/18). Tribunal de Justicia de la Unión Europea. ECLI:EU:C:2019:325.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=212021&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (1981, 16 de desembre). *Pasquale Foglia v. Mariella Novello* (Cas 244/80) (ECLI:EU:C:1981:302).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61980CJ0244>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (1982, 6 d'octubre). *Srl CILFIT i altres v. Ministero della Sanità* (Cas 283/81) (ECLI:EU:C:1982:335).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61981CJ0283>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (1997, 20 de març). *Hayes i altres contra Kronenberger GmbH* (C-323/95). ECLI:EU:C:1997:116.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:61995CJ0323>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (1997, 17 de setembre). *Dorsch Consult C-54/96* (ECLI:EU:C:1997:413).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0054>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2003, 30 de setembre). *Gerhard Köbler contra Republik Österreich* (C-224/01). ECLI:EU:C:2003:513.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62001CJ0224>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2005, 31 de maig). *Syfait i altres*, C-53/03 (ECLI:EU:C:2005:333).

<https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2005/333/oj>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2007, 13 de març). *Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd contra Justitiekanslern* (C-432/05).

ECLI:EU:C:2007:163.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62005CJ0432>

- Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2014, 17 de juliol). *Torresi*, C-58/13 i C-59/13 (ECLI:EU:C:2014:2088). <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2014/2088/oj>
- Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2014, 18 de desembre). *Dictamen 2/13, sobre l'adhesió de la Unió Europea al Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals* (ECLI:EU:C:2014:2454). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62013CV0002>
- Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2015, 6 d'octubre). *Consorti Sanitari del Maresme*, C-203/14 (ECLI:EU:C:2015:664). <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2015/664/oj>
- Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2017, 16 de febrer). *Panicello*, C-503/15 (ECLI:EU:C:2017:126). <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2017/126/oj>
- Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2018, 27 de febrer). *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16 (ECLI:EU:C:2018:117). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0064>
- Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2018, 25 de juliol). *Minister for Justice and Equality v. LM* (C-216/18). ECLI:EU:C:2018:586. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0216>
- Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2018, 13 de novembre). *Raugevicius*, C-247/17 (ECLI:EU:C:2018:898). <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2018/898/oj>
- Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2018, 10 de desembre). *Wightman i altres v. Secretary of State for Exiting the European Union* (C-621/18) (ECLI:EU:C:2018:999). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0621>
- Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2018, 11 de desembre). *Weiss i altres* (C-493/17) (ECLI:EU:C:2018:1000). <https://eur-lex.europa.eu/eli/judgment/2018/1000/oj>
- Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2019, 26 de febrer). *Rimšēvičs i BCE/Letònia*, C-202/18 i C-238/18 (ECLI:EU:C:2019:139). <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2019/139/oj>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2019, 24 de juny). *European Commission contra Republic of Poland*, C-619/18 (ECLI:EU:C:2019:531).

<https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2019/531/oj>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2019, 5 de novembre). *Comissió Europea contra Polònia* (C-192/18). ECLI:EU:C:2019:924.

<https://eur-lex.europa.eu/eli/judgment/2019/924/oj>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2019, 19 de novembre). *A.K. i altres (Independència de la Cambra Disciplinària del Tribunal Suprem)*, assumptes acumulats C-585/18, C-624/18 i C-625/18 (ECLI:EU:C:2019:982).

<https://eur-lex.europa.eu/eli/judgment/2019/982/oj>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2020, 21 de gener). *Banco de Santander S.A.*, C-274/14 (ECLI:EU:C:2020:17). <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2020/17/oj>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2020, 26 de març). *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, assumptes acumulats C-558/18 i C-563/18 (ECLI:EU:C:2020:234).

<https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2020/234/oj>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2020, 8 d'abril). *Auto del Tribunal de Justícia en l'assumpte Comissió Europea contra Polònia* (C-791/19 R). ECLI:EU:C:2020:277. <https://eur-lex.europa.eu/eli/order/2020/277/oj>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2021, 15 de juliol). *European Commission contra Republic of Poland (Regime disciplinari dels jutges)*, C-791/19 (ECLI:EU:C:2021:596). <https://eur-lex.europa.eu/eli/judgment/2021/596/oj>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2022, 16 de febrer). *Hongria contra Parlament Europeu i Consell de la Unió Europea* (Assumptes acumulats C-156/21 i C-157/21, ECLI:EU:C:2022:97).

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=255246&doclang=ES>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2022, 16 de febrer). *Polònia contra Parlament Europeu i Consell de la Unió Europea* (C-157/21). ECLI:EU:C:2022:98.

<https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2022/98/oj>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2023, 31 de gener). *Puig Gordi i altres* (C-158/21). ECLI:EU:C:2023:57.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0158>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2024, 8 de maig). *Asociația Forumul Judecătorilor din România i Asociația Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor contra Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiției – Procurorul General al României* (C-53/23). ECLI:EU:C:2024:388. <https://eur-lex.europa.eu/eli/judgment/2024/388/oj>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2024, 26 de setembre). *Energotehnica (MG)*, C-792/22, Sentència del Tribunal de Justícia (Sala Primera). ECLI:EU:C:2024:788. <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/6618/oj/eng>

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. (2025, 30 d'abril). *Inspektorat kam Visshia sadeben savet* (Assumptes acumulats C-313/23, C-316/23 i C-332/23) (ECLI:EU:C:2025:303). <https://eur-lex.europa.eu/eli/judgment/2025/303/oj>