
This is the **published version** of the bachelor thesis:

Rodriguez Bares, Judith. *Estat de dret i Unió Europea : entre l'ideal normatiu i la realitat política*. Treball de Final de Grau (Universitat Autònoma de Barcelona), 2026 (Dret). 46 pàg.

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/331846>

under the terms of the  license.

UAB

Universitat Autònoma de Barcelona

TREBALL DE FI DE GRAU

Estat de dret i Unió Europea: entre l'ideal normatiu i la realitat política

Una crítica des de la filosofia del dret davant l'erosió democràtica

Autora: Judith Rodríguez Bares

Tutora: Luisa Pilar Moreno Cuerva

Departament de Filosofia del Dret

Grau en Dret

Facultat de Dret

Universitat Autònoma de Barcelona

Any 2025/2026

Resum

Aquest treball analitza la crisi de l'estat de dret a la Unió Europea, centrant-se en la tensió entre els valors fundacionals de la Unió i la realitat política d'alguns Estats membres. La investigació comença definint els pilars essencials de l'estat de dret —la independència judicial i la separació de poders— a partir de les teories clàssiques de Kelsen, Dworkin i Ferrajoli. Seguidament, s'estudia el marc jurídic de l'article 2 del Tractat de la Unió Europea i els instruments creats per frenar l'erosió democràtica o *backsliding*. Amb l'objectiu d'examinar la dimensió pràctica d'aquesta crisi, el manuscrit analitza detalladament els casos d'Hongria i Polònia, on s'identifica un procés de degradació de les institucions cap a l'anomenat constitucionalisme il·liberal. Finalment, s'avalua l'eficàcia del nou mecanisme de condicionalitat pressupostària, que permet bloquejar fons europeus als països que no respectin els valors comuns. Les conclusions indiquen que, tot i els nous mecanismes econòmics, la falta de consens polític i les limitacions del dret de la Unió dificulten una solució efectiva a aquesta crisi.

Paraules clau: Estat de dret, Unió Europea, *backsliding*, Polònia, Hongria, independència judicial

Resumen

Este trabajo analiza la crisis del Estado de derecho en la Unión Europea, centrándose en la tensión entre los valores fundacionales de la Unión y la realidad política de algunos Estados miembros. La investigación comienza definiendo los pilares esenciales del Estado de derecho —la independencia judicial y la separación de poderes— a partir de las teorías clásicas de Kelsen, Dworkin y Ferrajoli. Seguidamente, se estudia el marco jurídico del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y los instrumentos creados para frenar la erosión democrática o *backsliding*. Con el objetivo de examinar la dimensión práctica de esta crisis, el manuscrito analiza detalladamente los casos de Hungría y Polonia, donde se identifica un proceso de degradación de las instituciones hacia el denominado constitucionalismo iliberal. Finalmente, se evalúa la eficacia del nuevo mecanismo de condicionalidad presupuestaria, que permite bloquear fondos europeos a los países que no respeten los valores comunes. Las conclusiones indican que, a pesar de los nuevos mecanismos económicos, la falta de consenso político y las limitaciones del derecho de la Unión dificultan una solución efectiva a esta crisis.

Palabras clave: Estado de derecho, Unión Europea, *backsliding*, Hungría, Polonia, independencia judicial

Abstract

This paper analyzes the crisis of the Rule of Law in the European Union, focusing on the tension between the Union's founding values and the political reality of certain Member States. The research begins by defining the essential pillars of the Rule of Law —judicial independence and the separation of powers— based on the classical theories of Kelsen, Dworkin, and Ferrajoli. Subsequently, it studies the legal framework of Article 2 of the Treaty on European Union and the instruments created to curb democratic erosion or "backsliding." To examine the practical dimension of this crisis, the manuscript analyzes in detail the cases of Hungary and Poland, identifying a process of institutional degradation towards so-called illiberal constitutionalism. Finally, the effectiveness of the new budgetary conditionality mechanism, which allows for the blocking of European funds for countries that do not respect common values, is evaluated. The conclusions indicate that, despite new economic mechanisms, the lack of political consensus and the limitations of Union law hinder an effective solution to this crisis.

Keywords: Rule of Law, European Union, backsliding, Poland, Hungary, judicial independence

Índex

Resum.....	ii
Resumen.....	iii
Abstract.....	iv
1. Introducció.....	1
2. Objectius del treball.....	2
3. Metodologia de la recerca.....	3
4. L'Estat de dret com a ideal normatiu.....	4
4.1. Origen i evolució del concepte.....	4
4.2. Elements essencials de l'Estat de dret.....	4
4.2.1. Legalitat i jerarquia normativa.....	4
4.2.2. Separació de poders.....	5
4.2.3. Independència judicial.....	5
4.2.4. Protecció de drets fonamentals.....	6
4.3. Estat de dret i democràcia: tensió entre majoritarisme i constitucionalisme.....	6
4.4. Marc teòric: Ferrajoli i la perspectiva garantista.....	6
5. L'Estat de dret a la Unió Europea.....	7
5.1. Estat de dret com a valor fundacional de la UE.....	7
5.2. Mecanismes jurídics de protecció.....	8
5.2.1. Mecanismes preventius i de promoció.....	8
5.2.2. Mecanismes sancionadors o d'intervenció.....	9
5.2.2.1. L'article 7 TUE: el procediment preventiu i sancionador. L'article 7 TUE constitueix el principal instrument de reacció davant de violacions greus dels valors de l'article 2. Es desplega en dues fases: El procediment preventiu i el procediment sancionador.....	9
5.2.2.2. El procediment d'infracció, articles 258 al 260 TFUE. El Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) ha assumit un paper creixent en la protecció de l'Estat de dret a través del procediment d'infracció. La Comissió Europea pot iniciar aquest procediment quan considera que un Estat membre ha incomplert les seves obligacions derivades dels Tractats. En casos d'especial gravetat, el TJUE pot imposar multes coercitives.....	10
5.2.2.3. El Reglament de condicionalitat pressupostària, Reglament 2020/2092. Adoptat el desembre de 2020, aquest reglament estableix un règim de condicionalitat que permet suspendre o reduir els fons europeus als Estats membres quan existeixin vulneracions de l'Estat de dret que afectin o puguin afectar la gestió financera del pressupost de la Unió o la protecció dels interessos financers europeus.....	11
5.3. El llenguatge normatiu de la UE: retòrica vs. efectivitat.....	11
5.4. Marc teòric: Kelsen i la norma jurídica efectiva.....	13
5.4.1. La qüestió de l'efectivitat.....	13
5.4.2. La jerarquia normativa i els seus límits.....	14
5.4.3. La norma sense sanció: una norma imperfecta?.....	14
5.4.4. Implicacions per al model europeu.....	15

6. De l'ideal a la realitat: L'erosió democràtica.....	16
6.1. L'erosió democràtica i la transformació interna de l'Estat de dret.....	16
6.2. L'erosió de l'Estat de dret dins la Unió Europea.....	19
6.3. Estudis de cas: Hongria i Polònia.....	21
6.3.1. Hongria: el constitucionalisme il·liberal.....	21
6.3.2. Polònia: l'erosió de la independència judicial.....	25
6.3.3. La resposta de la Unió Europea i els límits estructurals.....	29
6.3.4. Actualització recent: canvis polítics i persistència del problema estructural...	31
7. Crítica des de la filosofia del dret.....	32
7.1. Dèficit normatiu i limitacions institucionals.....	32
7.2. Coherència i integritat del dret: Dworkin i la selecció estratègica.....	32
7.3. Contradicció estructural de la UE: ideal normatiu vs. realitat política.....	34
8. Conclusions.....	36
9. Referències.....	39
9.1. Fonts Bibliogràfiques (Doctrina).....	39
9.2. Informes i Documents Institucionals.....	39
9.3. Jurisprudència i Legislació.....	40

1. Introducció

L'Estat de dret constitueix un dels pilars fonamentals de l'ordre jurídic i polític contemporani, i es presenta com un principi d'estructura tant en els Estats constitucionals com en el projecte d'integració europea. En el marc de la Unió Europea, aquest principi no només és proclamat com a valor fundacional, sinó que adquireix caràcter jurídicament vinculant, configurant-se com a condició essencial de pertinença i de legitimitat del propi sistema.

Tot i això, l'aparició progressiva de processos d'erosió democràtica en diversos Estats membres ha posat en qüestió la capacitat real de la Unió per a garantir efectivament aquest principi. Casos com els d'Hongria i Polònia evidencien tensions estructurals entre el compromís normatiu europeu i les limitacions pràctiques dels seus mecanismes d'actuació.

En aquest context, el present treball parteix de la hipòtesi que la limitada capacitat de la Unió Europea per a garantir l'Estat de dret es troba condicionada no només per dificultats puntuals en l'aplicació dels seus instruments jurídics, sinó per una limitació de caràcter estructural vinculada a la seva pròpia arquitectura institucional. Aquesta dependència del consens entre Estats membres condiciona de manera decisiva l'efectivitat del sistema europeu de protecció dels seus valors fonamentals.

Els canvis polítics recents introdueixen, a més, un element addicional d'anàlisi. El treball adopta una perspectiva pròpia de la filosofia del dret, combinant l'anàlisi jurídic amb eines teòriques que permeten avaluar la coherència, legitimitat i eficàcia del model europeu. En aquest sentit, es recorrerà a la concepció garantista de Luigi Ferrajoli, al normativisme de Hans Kelsen i a la teoria del dret com a integritat de Ronald Dworkin, amb l'objectiu de posar en relleu les tensions internes, els límits estructurals i les possibles contradiccions que travessen la construcció europea de l'Estat de dret.

2. Objectius del treball

L'objectiu general del treball és analitzar críticament la capacitat de la Unió Europea per a garantir l'Estat de dret davant processos d'erosió democràtica, amb la finalitat de determinar si aquesta limitació respon a factors conjunturals, o bé a una contradicció estructural entre l'ideal normatiu que proclama i la seva realitat política i institucional.

Amb aquesta finalitat, el treball es proposa, en primer lloc, identificar els elements constitutius de l'Estat de dret des d'una perspectiva jurídica i filosòfica. En segon lloc, analitzar el marc normatiu i institucional de la Unió Europea en matèria de protecció d'aquest principi, així com els seus mecanismes d'actuació. En tercer lloc, examinar els casos d'Hongria i Polònia com a exemples paradigmàtics de tensió entre l'ordre jurídic europeu i les dinàmiques polítiques internes dels Estats membres, atenent tant a les fases d'erosió com als recents processos de transformació política.

Així mateix, el treball aplicarà les aportacions teòriques de Luigi Ferrajoli, Hans Kelsen i Ronald Dworkin amb l'objectiu d'avaluar la coherència, l'eficàcia i la legitimitat del model europeu de l'Estat de dret. Finalment, es pretén posar en relleu els seus límits estructurals, tot argumentant que la seva capacitat de garantia es troba condicionada per factors polítics que en limiten l'efectivitat.

3. Metodologia de la recerca

La metodologia emprada en aquest treball és de caràcter qualitatiu i interdisciplinari, combinant l'anàlisi jurídica i institucional amb la perspectiva pròpia de la filosofia del dret. Aquesta aproximació permet no només descriure el funcionament del sistema jurídic de la Unió Europea, sinó també analitzar críticament la seva coherència, eficàcia i legitimitat.

Primerament, s'ha realitzat un anàlisi conceptual del principi de l'Estat de dret a partir de la doctrina jurídica i filosòfica, amb l'objectiu d'identificar-ne els elements essencials.

Seguidament, s'ha estudiat el marc normatiu i institucional de la Unió Europea, centrant-se en els mecanismes de protecció de l'Estat de dret i la seva aplicació pràctica.

D'altra banda, s'ha utilitzat el mètode d'estudi de casos per analitzar situacions d'erosió democràtica en Estats membres com Hongria i Polònia, amb l'objectiu d'examinar la relació entre dinàmiques polítiques internes i capacitat d'actuació de la Unió.

Finalment, s'ha incorporat una perspectiva de filosofia del dret mitjançant les aportacions de Luigi Ferrajoli, Hans Kelsen i Ronald Dworkin, utilitzades com a eines analítiques per interpretar críticament els resultats obtinguts.

4. L'Estat de dret com a ideal normatiu

4.1. Origen i evolució del concepte

El concepte d'Estat de dret té el seu origen en la tradició jurídica europea continental, especialment en la noció alemanya de *Rechtsstaat*, desenvolupada al segle XIX com a reacció davant l'absolutisme. Aquesta idea es fonamenta en la subordinació del poder públic al dret, com a mecanisme de limitació de l'arbitrarietat estatal (Kelsen, 1960).

Paral·lelament, en l'àmbit anglosaxó, la noció de *rule of law*, formulada per Dicey (1959), va posar l'accent en la igualtat davant la llei i la prohibició de poders discrecionals no sotmesos a control jurídic.

Amb el constitucionalisme del segle XX, especialment després de la Segona Guerra Mundial, el concepte evoluciona cap a una dimensió material, incorporant la protecció dels drets fonamentals i la justiciabilitat de l'actuació dels poders públics. Aquesta evolució es reflecteix en textos com el Conveni Europeu de Drets Humans i en la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) que consolida una concepció substancial de l'Estat de dret (*Sunday Times c. Regne Unit*, 1979).

4.2. Elements essencials de l'Estat de dret

L'Estat de dret es configura com un principi estructural que integra diversos elements interdependents, sense els quals no és possible garantir una limitació efectiva del poder polític (Ferrajoli, 1999).

4.2.1. Legalitat i jerarquia normativa

El principi de legalitat implica que tota actuació dels poders públics ha d'estar fonamentada en una norma jurídica prèvia, adoptada conforme als procediments establerts. Aquest principi es complementa amb la jerarquia normativa, que assegura la coherència interna de l'ordenament jurídic i la supremacia de la Constitució (Kelsen, 1960).

En l'àmbit europeu, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) ha consolidat el principi de primacia de dret de la Unió, destacant en sentències com *Costa c. ENEL* (1964) i *Simmenthal* (1978) que el dret europeu preval sobre el dret intern dels Estats membres.

4.2.2. Separació de poders

La separació de poders, formulada clàssicament per Montesquieu (1748/1906), constitueix un mecanisme essencial per evitar la concentració de poder. Aquest principi implica la distribució de funcions entre el poder legislatiu, executiu i judicial, així com l'existència de mecanismes de control recíproc.

El Tribunal Constitucional espanyol ha reiterat que la separació de poders no implica una divisió rígida, sinó un sistema d'equilibris i controls (STC 108/1986). En l'àmbit europeu, aquest principi es vincula directament amb la garantia d'independència judicial com a condició per a la tutela judicial efectiva.

4.2.3. Independència judicial

La independència judicial és un element central de l'Estat de dret, ja que garanteix que els jutges puguin resoldre els conflictes amb imparcialitat i sense ingerències externes.

El TJUE ha desenvolupat aquest principi en relació amb els Estats membres en casos com *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (2018), establint que la independència judicial és un requisit derivat de l'article 19 del Tractat de la Unió Europea. Així mateix, en el cas *Comissió contra Polònia* (2019), el Tribunal va declarar contràries al dret de la UE determinades reformes que afectaven la inamovibilitat dels jutges.

Aquesta exigència d'independència ha estat ratificada pel TJUE en casos com *Repubblica c. Il-Prim Ministru* (2021), on el Tribunal va establir que els Estats membres han d'evitar qualsevol retrocés en les seves garanties d'independència judicial des del moment de la seva adhesió.

4.2.4. *Protecció de drets fonamentals*

L'Estat de dret incorpora una dimensió material que exigeix la protecció efectiva dels drets fonamentals. No n'hi ha prou amb la submissió formal a la llei; cal que aquesta respecti continguts mínims de justícia (Ferrajoli, 1999).

El TEDH ha afirmat reiteradament que l'Estat de dret és un principi inherent al Conveni Europeu de Drets Humans, com es reflecteix en la sentència *Sunday Times c. Regne Unit* (1979), on es vincula la qualitat de la llei amb la seguretat jurídica.

En l'àmbit de la UE, la Carta dels Drets Fonamentals reforça aquesta dimensió, establint un catàleg de drets exigibles quan els Estats membres apliquen dret de la Unió.

4.3. **Estat de dret i democràcia: tensió entre majoritarisme i constitucionalisme**

La relació entre Estat de dret i democràcia no és exempta de tensions. Mentre que la democràcia es basa en la voluntat de la majoria, l'Estat de dret imposa límits jurídics a aquesta voluntat per protegir drets fonamentals i minories.

Aquesta tensió es manifesta especialment en contextos de “democràcia il·liberal”, on governs elegits democràticament impulsen reformes que erosionen garanties institucionals. En aquests casos, el constitucionalisme actua com a límit normatiu al poder majoritari. El concepte de “democràcia il·liberal”, introduït per Zakaria (1997), prové de la ciència política contemporània i del debat sobre la crisi de la democràcia liberal, descrivint sistemes amb eleccions però sense garanties plenes de drets i llibertats.

El debat doctrinal contemporani posa de manifest que una democràcia sense Estat de dret pot derivar en formes de govern autoritàries, mentre que un Estat de dret sense legitimitat democràtica pot perdre la seva base de justificació.

4.4. **Marc teòric: Ferrajoli i la perspectiva garantista**

La teoria garantista de Ferrajoli (1999) ofereix un marc analític fonamental per comprendre l'Estat de dret com un sistema de garanties que limita el poder.¹ Segons aquest autor, el dret no només ha de ser vàlid formalment, sinó també substancialment legítim, és a dir, conforme als drets fonamentals. Aquesta concepció implica una distinció entre validesa i legitimitat, i situa els drets com a límits infranquejables per al legislador.

Aquest enfocament es complementa amb les aportacions de Kelsen (1960), que defensa una concepció formal del dret basada en la jerarquia normativa, i de Dworkin (1986), qui a la seva obra *Law's Empire* introdueix la teoria del dret com a integritat i la centralitat dels principis en la interpretació jurídica.²

En conjunt, aquestes perspectives permeten analitzar críticament les limitacions de l'Estat de dret en contextos com el de la Unió Europea, on la tensió entre validesa formal i eficàcia material esdevé especialment rellevant.

5. L'Estat de dret a la Unió Europea

5.1. Estat de dret com a valor fundacional de la UE

L'Estat de dret constitueix un dels valors fonamentals sobre els quals es fonamenta l'ordenament jurídic de la Unió Europea. L'article 2 del Tractat de la Unió Europea (TUE) estableix que la Unió es basa en valors com el respecte de la dignitat humana, la llibertat, la democràcia i l'Estat de dret. Aquesta formulació normativa no és merament declarativa, sinó que configura el nucli axiològic del projecte europeu i condiciona tant les relacions entre els Estats membres com la legitimitat del propi sistema institucional.

La incorporació d'aquests valors al dret originari europeu és el resultat d'un procés evolutiu. El Tractat de Maastricht (1992) feia referència als “principis de llibertat, democràcia

¹ Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías: La ley del más débil*. Segons el garantisme ferrajolià, la democràcia no és només "la regla de la majoria", sinó un sistema on els drets fonamentals són "l'esfera del no decidible", és a dir, límits que cap majoria pot vulnerar.

² Dworkin, R. (1986). *Law's Empire*. La "integritat" dworkiniana exigeix que les lleis s'interpretin de manera que el sistema sigui un tot coherent de principis, evitant el que l'autor anomena "legislació de tauler d'escacs" o aplicació arbitrària.

i respecte dels drets humans”, mentre que el Tractat d’Amsterdam (1997) va introduir per primera vegada l’Estat de dret com a principi explícit. Amb el Tractat de Lisboa (2007), es va consolidar definitivament l’actual redacció de l’article 2 TUE, transformant els “principis” en “valors” i afegint-hi la dignitat humana, la igualtat i els drets de les minories.

Aquesta evolució terminològica no és innocent: el canvi de “principis” a “valors” reflecteix una voluntat de reforçar la dimensió axiològica i identitària del projecte europeu, més enllà de la seva configuració tècnico-jurídica.

El respecte de l’Estat de dret no és només un compromís polític, sinó una condició jurídica per a l’adhesió i la pertinença a la Unió. L’article 49 TUE exigeix als Estats candidats el respecte dels valors de l’article 2 com a requisit *sine qua non* per a l’adhesió. Tanmateix, un cop assolida la condició d’Estat membre, la capacitat de la Unió per garantir el manteniment d’aquests valors es veu condicionada per la seva pròpia arquitectura institucional, la qual cosa ha generat el que la doctrina ha denominat el “dilema de Copenhague” (Sanz Caballero, 2022): mentre els criteris d’adhesió són estrictes i verificables, els mecanismes de control posterior resulten considerablement més febles.

5.2. Mecanismes jurídics de protecció

La Unió Europea disposa d’un conjunt heterogeni d’instruments per a la protecció de l’Estat de dret, que poden classificar-se en mecanismes preventius i promocionals, d’una banda, i mecanismes sancionadors o d’intervenció, de l’altra.

5.2.1. Mecanismes preventius i de promoció

Entre els instruments orientats a la prevenció i la promoció del respecte de l’Estat de dret dins de la Unió Europea, ocupa un lloc destacat l’informe anual elaborat per la Comissió Europea, que des de l’any 2020 analitza de manera sistemàtica la situació en tots els estats membres (Comissió Europea, 2020). Aquest informe examina aspectes clau com el funcionament del sistema judicial, els mecanismes de lluita contra la corrupció, el grau de

pluralisme dels mitjans de comunicació i l'existència d'equilibris institucionals efectius. Inspirat en la lògica del Semestre Europeu, aquest instrument no només té una funció diagnòstica, sinó que també pretén fomentar un diàleg continu amb els estats, amb l'objectiu d'identificar riscos i prevenir possibles deterioraments abans que es consolidin.

En aquest mateix àmbit, cal esmentar el Mecanisme de Cooperació i Verificació, impulsat també per la Comissió Europea en el context de l'adhesió de Bulgària i Romania l'any 2007. Aquest mecanisme es va concebre com una eina de seguiment específica per garantir avenços en qüestions sensibles com la reforma del sistema judicial i la lluita contra la corrupció (Comissió Europea, 2006). Tot i que ha estat útil per impulsar reformes en aquests països, el seu caràcter excepcional i la seva aplicació limitada a casos concrets n'han reduït l'abast com a instrument general dins de la Unió.

Finalment, el diàleg anual sobre l'Estat de dret impulsat pel Consell de la Unió Europea, establert el 2014 sota la iniciativa de la presidència italiana, representa un altre mecanisme rellevant en aquest àmbit (Comissió Europea, 2014). A diferència d'altres instruments més formals, aquest diàleg es basa en la cooperació voluntària entre els estats membres i té com a objectiu principal facilitar l'intercanvi d'experiències i de bones pràctiques, contribuint així a reforçar una cultura compartida de respecte pels principis fonamentals de l'Estat de dret.

5.2.2. Mecanismes sancionadors o d'intervenció

5.2.2.1. L'article 7 TUE: el procediment preventiu i sancionador. L'article 7 TUE constitueix el principal instrument de reacció davant de violacions greus dels valors de l'article 2. Es desplega en dues fases: El procediment preventiu i el procediment sancionador.

El procediment preventiu, estipulat a l'article 7.1 TUE, permet al Consell, a proposta d'un terç dels Estats membres, del Parlament Europeu o de la Comissió, constatar l'existència d'un "risc clar de violació greu" dels valors de l'article 2 per part d'un Estat membre.

Aquesta constatació requereix una majoria de quatre cinquenes parts dels membres del Consell.

D'altra banda, el procediment sancionador, regulat als articles 7.2 i 7.3 TUE, exigeix que el Consell Europeu, per unanimitat, constati l'existència d'una "violació greu i persistent" dels valors. Només aleshores el Consell pot adoptar, per majoria qualificada, mesures sancionadores, inclosa la suspensió del dret de vot de l'Estat afectat.

La doctrina ha subratllat les limitacions estructurals d'aquests mecanisme: l'exigència d'unanimitat en la fase sancionadora el converteix en pràcticament inoperant quan dos o més Estats membres es troben simultàniament en situació d'incompliment, ja que poden bloquejar-se mútuament. Aquest és precisament el cas d'Hongria i Polònia, que s'han compromès a exercir un veto recíproc (Pech & Scheppele, 2017).

5.2.2.2. El procediment d'infracció, articles 258 al 260 TFUE. El Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) ha assumit un paper creixent en la protecció de l'Estat de dret a través del procediment d'infracció. La Comissió Europea pot iniciar aquest procediment quan considera que un Estat membre ha incomplert les seves obligacions derivades dels Tractats. En casos d'especial gravetat, el TJUE pot imposar multes coercitives.

La jurisprudència recent ha consolidat la independència judicial com a element essencial de l'Estat de dret. En l'assumpte *Comissió c. Polònia* (2019b), el TJUE va declarar que les reformes del sistema judicial polonès vulneraven el principi d'independència judicial derivat de l'article 19 TUE, en connexió amb l'article 47 de la Carta de Drets Fonamentals.

Un dels atacs frontals a la inamovibilitat va ser la modificació de l'edat de jubilació, analitzada a la sentència *Comissió c. Polònia* (2019a). En aquest cas, es va considerar discriminatori i contrari al dret de la Unió el poder de decisió discrecional del Ministeri de Justícia sobre la pròrroga de la carrera dels jutges. Aquesta línia jurisprudencial ha permès superar, almenys parcialment, les limitacions de l'article 7 TUE.

5.2.2.3. El Reglament de condicionalitat pressupostària, Reglament 2020/2092.

Adoptat el desembre de 2020, aquest reglament estableix un règim de condicionalitat que permet suspendre o reduir els fons europeus als Estats membres quan existeixin vulneracions de l'Estat de dret que afectin o puguin afectar la gestió financera del pressupost de la Unió o la protecció dels interessos financers europeus.

El Reglament representa una innovació significativa, ja que permet una resposta més àgil i menys dependent del consens polític que l'article 7 TUE. La robustesa jurídica d'aquest mecanisme va quedar confirmada per la sentència del TJUE de 16 de febrer de 2022 en el cas *Hongria c. Parlament i Consell*, (2022), on el Tribunal va desestimar el recurs d'anul·lació d'Hongria i va validar la legalitat del Reglament de condicionalitat. Aquesta decisió va obrir la via perquè, al desembre de 2022, el Consell activés per primera vegada el mecanisme contra Hongria, suspent l'accés a determinats fons del Marc Financer Plurianual davant la persistència de vulneracions de l'Estat de dret.

5.3. El llenguatge normatiu de la UE: retòrica vs. efectivitat

L'anàlisi del discurs institucional europeu revela una tensió persistent entre la proclamació normativa dels valors i la capacitat real per garantir-ne el compliment. L'Estat de dret ocupa un lloc central en la retòrica de la Unió: és invocat sistemàticament en els tractats, en les comunicacions de la Comissió, en les resolucions del Parlament Europeu i en les declaracions del Consell Europeu. No obstant això, l'efectivitat d'aquesta proclamació es veu condicionada per factors estructurals que en limiten la traducció pràctica.

En primer lloc, cal assenyalar la indeterminació conceptual del principi d'Estat de dret en el context europeu. Tot i els esforços de la Comissió de Venècia (2011) per delimitar-ne els elements constitutius, com són la legalitat, la seguretat jurídica, la prohibició de l'arbitrarietat, l'accés a la justícia, i la igualtat davant la llei, el contingut concret d'aquest

principi segueix sent objecte de controvèrsia entre els Estats membres.³ Alguns governs, com l'hongarès, han invocat una concepció “nacional” de l'Estat de dret per rebutjar les crítiques europees, al·legant que les institucions de la Unió Europea excedeixen les seves competències en imposar una interpretació determinada.

En segon lloc, la fragmentació dels instruments de protecció dificulta una resposta coherent i sistemàtica. Com s'ha exposat, la Unió disposa d'una pluralitat de mecanismes, preventius, judicials i financers, que operen amb lògiques diferents i presenten graus d'efectivitat desiguals. L'article 7 TUE, concebut com a mecanisme polític de reacció, ha demostrat una eficàcia extremadament limitada, mentre que la via judicial a través del TJUE ha assolit resultats més tangibles, però amb un abast necessàriament circumscrit a les qüestions susceptibles de ser objecte de procediment d'infracció.

En tercer lloc, la dependència del consens polític constitueix una limitació estructural del model europeu. La Unió Europea no és un Estat federal amb capacitat coercitiva directa sobre els seus membres, sinó una organització d'integració basada en la cessió voluntària de sobirania. Aquesta arquitectura institucional implica que qualsevol mesura sancionadora de gravetat requereix un grau de consens que resulta difícilment assolible quan els Estats afectats poden articular aliances de bloqueig.

Sanz Caballero (2022), en l'obra col·lectiva *La Unión Europea y el reto del Estado de Derecho*, subratlla que “la UE disposa d'una àmplia panòpia d'instruments, però la seva efectivitat depèn en darrera instància de la voluntat política dels Estats membres” (p. 25). Aquesta observació posa de manifest el caràcter paradoxal d'un sistema que proclama valors amb vocació d'universalitat però que condiciona la seva garantia a la cooperació dels mateixos actors que, en ocasions, són responsables de la seva vulneració.

³ La Comissió de Venècia (Oficialment: Comissió Europea per a la Democràcia a través del Dret) és l'òrgan consultiu del Consell d'Europa en matèria constitucional i ha estat clau en la definició dels estàndards europeus sobre la independència judicial i l'Estat de dret.

5.4. Marc teòric: Kelsen i la norma jurídica efectiva

L'anàlisi de la protecció de l'Estat de dret a la Unió Europea adquireix una dimensió més profunda quan s'examina des de la perspectiva de la teoria pura del dret de Hans Kelsen (1960). El jurista austríac va desenvolupar una concepció del dret com a sistema jeràrquic de normes, en el qual la validesa de cada norma deriva de la seva conformitat amb una norma superior, fins a arribar a la *Grundnorm* o norma fonamental hipotètica.

Per a Kelsen (1960), la validesa i l'eficàcia de les normes jurídiques no són conceptes idèntics, però mantenen una relació necessària. Una norma vàlida si ha estat produïda d'acord amb el procediment previst per una norma superior; tanmateix, la validesa d'un ordenament jurídic en el seu conjunt pressuposa un cert grau d'eficàcia general. En paraules de l'autor: “una norma jurídica és considerada objectivament vàlida només si el comportament humà que ella regula s'hi ajusta efectivament, almenys fins a cert punt” (Kelsen, 1960, p. 20).

Aquesta perspectiva resulta especialment rellevant per a l'anàlisi del sistema europeu de protecció de l'Estat de dret. L'article 2 TUE proclama uns valors amb pretensió de validesa jurídica; l'article 7 TUE i els altres mecanismes desenvolupen el sistema de garantia d'aquests valors. No obstant això, des d'una perspectiva kelseniana, la pregunta fonamental és: és efectivament eficaç aquest sistema normatiu?

5.4.1. La qüestió de l'efectivitat

L'efectivitat d'un sistema normatiu no es mesura únicament per l'existència de sancions, sinó per la seva capacitat real de condicionar el comportament dels subjectes als quals s'adreça. En el cas de la Unió Europea, l'experiència dels casos d'Hongria i Polònia posa de manifest una escletxa significativa entre la validesa formal dels instruments de protecció i la seva eficàcia material.

El procediment de l'article 7 TUE, activat contra Polònia el 2017 i contra Hongria el 2018, no ha conduït a l'adopció de cap mesura sancionadora efectiva. El requisit d'unanimitat

per a la constatació d'una "violació greu i persistent" ha funcionat com a mecanisme de bloqueig, perpetuant una situació en què les normes existeixen formalment però no despleguen els seus efectes coercitius. Des d'una perspectiva kelseniana, aquesta situació planteja interrogants sobre la pròpia validesa del sistema: si les normes de garantia no poder ser aplicades, mantenen la seva condició de normes jurídiques en sentit estricte?

5.4.2. La jerarquia normativa i els seus límits

Kelsen (1960) concebia l'ordenament jurídic com una estructura piramidal en què cada norma troba el seu fonament de validesa en una norma superior. En el context europeu, els Tractats ocupen la posició de dret primari, del qual deriven el dret secundari i les decisions institucionals. L'article 2 TUE es situa en el vèrtex axiològic d'aquesta estructura: els valors que proclama no són només principis interpretatius, sinó condicions de validesa del conjunt de l'ordenament europeu.

No obstant això, la construcció kelseniana pressuposa un sistema tancat i coherent, dotat d'una autoritat última capaç de garantir l'aplicació de les normes. En el sistema europeu, aquesta autoritat es troba dispersa entre múltiples institucions, com la Comissió, el Consell, el Parlament i el TJUE, però sobretot, resulta condicionada per la voluntat dels Estats membres. Aquesta fragmentació genera el que podríem denominar una "piràmide truncada": el sistema normatiu proclama uns valors en el seu vèrtex, però la seva base, que són els mecanismes de garantia, presenta esquerdes que en comprometen l'estabilitat.

5.4.3. La norma sense sanció: una norma imperfecta?

Per a Kelsen (1960), la sanció és un element definitori de la norma jurídica, que es distingeix de la norma moral precisament per la seva coercibilitat. Una norma jurídica conté, implícitament o explícita, la previsió d'una conseqüència coactiva en cas d'incompliment. Aquesta concepció planteja un problema evident en el context de l'article 2 TUE: si els mecanismes de sanció previstos, especialment l'article 7.2 i 7.3 TUE, resulten inaplicables

per raons polítiques, estem davant d'una norma jurídica genuïna o davant d'una mera declaració programàtica?

La resposta a aquesta pregunta no és senzilla. D'una banda, podria argumentar-se que l'article 2 TUE manté la seva validesa formal, ja que ha estat adoptat d'acord amb els procediments establerts i no ha estat derogat. D'altra banda, la seva eficàcia material, és a dir la seva capacitat de condicionar el comportament dels Estats membres, és notòriament limitada. Kelsen (1960) admetia que un cert grau d'ineficàcia és compatible amb la validesa de l'ordenament, però advertia que “un ordre coactiu que no és eficaç en general no seria considerat un ordre jurídic vàlid” (p. 21).⁴

5.4.4. Implicacions per al model europeu

L'aplicació del marc teòric kelsenian a la protecció de l'Estat de dret a la UE permet formular les següents conclusions provisionals. Primerament, la validesa formal no garanteix l'eficàcia material: l'article 2 TUE i els mecanismes de l'article 7 són normes vàlides en el sentit kelsenian, però la seva eficàcia es veu compromesa per factors polítics externs al sistema normatiu estricte.⁵ Seguidament, la manca de sanció efectiva qüestiona la naturalesa jurídica del sistema: si les normes de garantia no poden ser aplicades, el sistema europeu de protecció dels valors s'aproxima més a un règim de *soft law* que a un ordenament jurídic coercitiu. Per últim, la fragmentació de l'autoritat debilita la coherència del sistema: l'absència d'una autoritat última capaç de garantir l'aplicació de les normes, que en un Estat correspondria al poder judicial i executiu, constitueix una limitació estructural del model europeu.

Com bé assenyala Sanz Caballero (2022), l'eficàcia d'aquesta arquitectura jurídica depèn en última instància de la voluntat política, una idea que connecta directament amb la

⁴ Kelsen, H. (1960). *Reine Rechtslehre*. L'autor sosté que el dret és un ordre coactiu i que la seva validesa depèn de la seva pertinença a un sistema que sigui, en termes generals, eficaç. Una norma que mai s'aplica corre el risc de perdre la seva condició de jurídica.

⁵ L'article 2 del Tractat de la Unió Europea (TUE) no és una mera declaració política, sinó que conté valors que defineixen la identitat mateixa de la Unió. Com ha establert el TJUE en el cas República de Polònia contra Parlament i Consell (C-157/21), la Unió ha de ser capaç de defensar aquests valors, ja que el respecte d'aquests és una condició per gaudir de tots els drets derivats dels Tractats.

tesi de Kelsen (1960) sobre la necessitat d'un mínim d'eficàcia per mantenir la validesa del sistema.

6. De l'ideal a la realitat: L'erosió democràtica

6.1. L'erosió democràtica i la transformació interna de l'Estat de dret

En els darrers anys, el debat sobre la crisi de la democràcia s'ha desplaçat des de l'anàlisi de ruptures sobtades de l'ordre constitucional cap a processos més subtils, graduals i legalitzats de degradació democràtica. El concepte d'erosió democràtica, o *democratic backsliding*, ha adquirit centralitat tant en la teoria política com en la filosofia del dret, ja que permet comprendre fenòmens que no són visibles a primera vista però que transformen profundament el funcionament de les institucions democràtiques.⁶ A diferència dels cops d'Estat clàssics o dels règims autoritaris que suposen una interrupció abrupta i evident del sistema democràtic, l'erosió democràtica es caracteritza per la seva gradualitat, la seva legalitat formal aparent i la seva capacitat de passar desapercebuda en les fases inicials. Això implica que les institucions continuïn funcionant aparentment de manera normal mentre es produeixen canvis estructurals que desmunten les garanties substancials de la democràcia.

Els estudis comparats assenyalen que els processos d'erosió democràtica es manifesten sovint a través de reformes legals, modificacions de regles institucionals aparentment tècniques, restriccions a espais de deliberació pública i reinterpretacions de l'ordre constitucional vigent. Així, el dret deixa de ser un instrument de protecció per convertir-se en una eina de control i concentració de poder. Les reformes judicials, les modificacions de regles electorals, la concentració de poder en l'executiu i les limitacions indirectes a la llibertat d'expressió són exemples clars de mecanismes legalitzats que afebleixen els contrapesos institucionals i redueixen l'espai democràtic real. Aquests

⁶ El concepte de *democratic backsliding* o *erosió democràtica*, a diferència de l'autoritarisme clàssic, es caracteritza per la seva naturalesa incremental i "legalista". El poder no es pren per la força, sinó que es buiden les institucions de control (com els tribunals constitucionals) mitjançant reformes legislatives que mantenen una aparença de legalitat formal.

processos no afecten només l'àmbit institucional, sinó també la percepció social de legitimitat i la confiança ciutadana en la política, un element fonamental per al funcionament de qualsevol democràcia consolidada.

La distinció entre democràcia formal i democràcia substancial és fonamental per entendre l'erosió democràtica. La democràcia formal es refereix a l'existència de procediments mínims que caracteritzen un sistema democràtic: eleccions periòdiques, pluralisme de partits, parlaments representatius i un marc constitucional vigent. Tanmateix, la mera presència d'aquests elements no garanteix la qualitat democràtica del sistema. La democràcia substancial exigeix que aquests procediments funcionin en un context de respecte efectiu als drets fonamentals, de limitació material del poder majoritari i de preservació d'espais públics per a la deliberació i el control crític. Els processos d'erosió democràtica es caracteritzen precisament per la preservació de la formalitat mentre la substància es veu progressivament debilitada. Així, les eleccions poden continuar celebrant-se, els tribunals poden existir formalment, però la seva independència es veu compromesa, i el dret, tot produint-se, deixa de ser garantia efectiva contra l'exercici arbitrari del poder.

Diversos indicadors internacionals confirmen aquesta tendència. El projecte *Varieties of Democracy* (V-Dem Institute, 2024) mesura aspectes com la independència judicial, el pluralisme mediàtic i la qualitat de les institucions legislatives, i ha documentat retrocessos graduals en democràcies consolidades d'Europa Central i Oriental, així com en alguns països de l'Europa Occidental.⁷ De manera similar, Freedom House (2025) assenyala una disminució de les puntuacions de llibertat política en països on les reformes formals amaguen una concentració de poder. Aquests estudis mostren que l'erosió democràtica és detectable mitjançant anàlisis quantitatives i qualitatives, però requereix una mirada atenta a l'acumulació de petits canvis aparentment innocus.

⁷ El projecte *Varieties of Democracy* (V-Dem), amb seu a la Universitat de Göteborg, és actualment una de les bases de dades més extenses i precises sobre la qualitat democràtica a escala mundial, utilitzant més de 450 indicadors per avaluar els sistemes polítics.

En aquest context, l'Estat de dret emergeix com una de les primeres víctimes de l'erosió democràtica. L'Estat de dret no es limita a la legalitat formal, sinó que implica la presència d'institucions independents, normes generals i previsibles, i mecanismes efectius de control que assegurin els drets fonamentals. Quan aquests elements es debiliten mitjançant reformes aparentment legítimes, el dret deixa de funcionar com a garantia i es converteix en un instrument al servei del poder polític. Aquesta instrumentalització és especialment rellevant en democràcies consolidades i en estructures supranacionals com la Unió Europea, on la confiança mútua entre Estats i la presumpció de respecte dels valors comuns poden ser explotades pels governs per consolidar el poder sense trencar formalment la legalitat.

Finalment, cal destacar que la dificultat per identificar i respondre a l'erosió democràtica rau en la seva naturalesa incremental. Cada reforma individual pot semblar compatible amb l'ordre constitucional, però l'efecte acumulatiu transforma profundament el sistema. Aquesta dinàmica evidencia els límits d'una concepció purament formal de la democràcia i de l'Estat de dret, i subratlla la necessitat de criteris substancials per avaluar la qualitat i la legitimitat democràtica d'un sistema. Comprendre l'erosió democràtica és, doncs, essencial per entendre la distància entre l'ideal normatiu de l'Estat de dret i la seva aplicació efectiva, especialment en contextos com el de la Unió Europea.

A més, és útil entendre l'erosió democràtica com un fenomen que pot presentar formes mixtes, en què es combinen pràctiques autoritàries amb institucions democràtiques formals. Aquest enfocament ajuda a comprendre per què països amb una aparença formalment democràtica poden experimentar retrocessos substancials en drets fonamentals, independència judicial i control del poder executiu. Els acadèmics destaquen que la clau de l'erosió democràtica és precisament la seva gradualitat i la seva legitimació aparent: el poder no s'atorga de manera il·legal, sinó que es captura mitjançant la reinterpretació i l'ús estratègic de les normes existents.

6.2. L'erosió de l'Estat de dret dins la Unió Europea

A diferència de molts estats nacionals, la Unió Europea opera sobre la base de la cooperació intergovernamental i de la confiança que els Estats membres respectin els valors fonamentals recollits a l'article 2 del Tractat de la Unió Europea (TUE), amb especial èmfasi en l'Estat de dret. Aquesta estructura, tot i ser un punt fort en contextos de consens, es converteix en un factor crític quan els processos d'erosió democràtica es desenvolupen dins de determinats Estats membres. La confiança mútua, que constitueix un principi essencial del funcionament europeu, es veu amenaçada quan els governs comencen a utilitzar mecanismes legals per concentrar poder o limitar els contrapesos institucionals. Aquesta confiança mútua, però, s'ha vist qüestionada per la crisi de l'Estat de dret. Un exemple clar és la sentència del cas L.M. (2018) [C-216/18 PPU], on el TJUE va establir que, si es demostra un risc real de vulneració del dret a un judici just per falta d'independència judicial a l'Estat que emet una euroordre, el jutge de l'Estat que l'ha de rebre pot arribar a suspendre l'entrega de la persona.⁸

Els processos d'erosió dins la UE es caracteritzen per la utilització de mecanismes legals formals que desestabilitzen el funcionament normal de les institucions independents. Els governs poden modificar regles judicials, alterar procediments legislatius o intervenir en organismes de control, aparentment respectant la Constitució i el dret europeu, però debilitant substancialment els contrapesos institucionals. La concentració de poder en l'executiu, la flexibilització de procediments parlamentaris i la limitació de la funció de control dels òrgans independents exemplifiquen que l'Estat de dret depèn de la seva aplicació efectiva, i no només de la presència de normes. Així, la UE es troba davant d'un doble repte: per una banda, ha de garantir que els Estats membres compleixin les normes comunes; per l'altra, ha

⁸ *El cas L.M. (C-216/18 PPU) és fonamental perquè permet excepcionar el principi de confiança mútua en el dret de la Unió quan existeixen motius seriosos i fundats que la persona reclamada corre un risc real de vulneració del dret a un tribunal independent.*

de fer-ho sense vulnerar la seva pròpia estructura basada en la cooperació intergovernamental i el respecte a la sobirania nacional.

A nivell europeu, la UE disposa d'instruments normatius per defensar els seus valors: l'article 7 TUE, els procediments d'infracció de la Comissió Europea, la condicionalitat pressupostària vinculada al compliment dels valors fonamentals, i la intervenció del Tribunal de Justícia de la UE (TJUE). Tanmateix, l'eficàcia d'aquests instruments és limitada per diversos factors: la necessitat de consens polític o majories qualificades dins del Consell, l'ús formal del dret com a cobertura per a la degradació democràtica, i la naturalesa reactiva i fragmentària dels procediments legals. Aquesta combinació crea una paradoxa normativa: l'Estat de dret és proclamat com a valor fonamental, però la seva protecció efectiva depèn de la voluntat política dels Estats membres, evidenciant la tensió entre ideal normatiu i realitat política.

La normalització gradual de pràctiques il·liberals —concepte introduït per Zakaria (1997)— dins dels Estats membres, com l'erosió de garanties judicials, la pressió sobre mitjans de comunicació independents, la limitació de l'accés de les ONG i la intervenció en universitats, es presenta sovint com a ajustos administratius o tècnics.⁹ Aquesta combinació de legalitat formal i canvi incremental fa que la UE tingui dificultats per intervenir abans que els canvis institucionals s'hagin consolidat. Així, la protecció de l'Estat de dret en context europeu depèn no només de normes formals, sinó també de mecanismes efectius de supervisió i de la voluntat política dels estats per cooperar.

Els estudis comparatius mostren que aquest fenomen no és aïllat. Des de 2010, diversos informes de V-Dem (2014) i Freedom House (2025) indiquen que l'erosió de l'Estat de dret i dels drets fonamentals ha estat més intensa en estats d'Europa Central i Oriental que en altres regions, malgrat mantenir estructures democràtiques formals. Això evidencia la

⁹ Zakaria, F. (1997). *"The Rise of Illiberal Democracy"*. L'autor adverteix sobre el perill de règims que, tot i mantenir eleccions periòdiques (democràcia electoral), ignoren els límits constitucionals del seu poder i priven els ciutadans dels seus drets i llibertats bàsiques.

necessitat d'analitzar els processos d'erosió no només com a vulneracions puntuals, sinó com a tendències acumulatives i interconnectades que afecten tant l'aplicació de la llei com la confiança ciutadana en les institucions.

6.3. Estudis de cas: Hongria i Polònia

Els processos d'erosió democràtica descrits anteriorment es manifesten de manera concreta en alguns Estats membres de la Unió Europea. Entre aquests, Hongria i Polònia constitueixen exemples paradigmàtics, tant per la profunditat de les reformes institucionals com per la dificultat de la UE a respondre de manera efectiva. L'anàlisi comparada permet il·lustrar com l'Estat de dret pot ser erosionat progressivament mitjançant instruments jurídics formals, sense una ruptura explícita amb l'ordre constitucional ni amb el marc normatiu europeu.¹⁰

6.3.1. Hongria: el constitucionalisme il·liberal

El cas hongarès constitueix un dels exemples més paradigmàtics d'erosió democràtica dins de la Unió Europea, tant per la profunditat de les reformes impulsades com per la seva articulació a través de mecanismes formalment legals. Des de l'arribada al poder del partit Fidesz, liderat per Viktor Orbán, l'any 2010, Hongria ha experimentat una transformació sostinguda del seu sistema constitucional que ha alterat de manera significativa l'equilibri entre els poders de l'Estat i ha afeblit progressivament les garanties materials de l'Estat de dret. Aquest procés no s'ha desenvolupat mitjançant una ruptura abrupta amb l'ordre constitucional, sinó a través d'una successió de reformes legislatives i constitucionals adoptades per majories parlamentàries qualificades, fet que ha permès al govern presentar-les com a expressions legítimes de la voluntat democràtica.

¹⁰ Per a Ferrajoli (1999), la democràcia substancial actua com un límit a la omnipotència de les majories. Això és crucial en l'anàlisi de Polònia i Hongria: el fet que un govern hagi guanyat unes eleccions amb majoria absoluta no el legitima, des d'un punt de vista garantista, per modificar les estructures judicials que han de protegir els drets de les minories.

Un moment clau d'aquest procés va ser l'adopció de la nova Constitució l'any 2011, aprovada sense un ampli consens polític ni social. Tot i mantenir formalment els principis de separació de poders i Estat de dret, aquesta nova carta fonamental va introduir modificacions estructurals que en van alterar el contingut material. En particular, va facilitar el control polític de les institucions encarregades de fiscalitzar l'executiu i va reduir els marges d'autonomia d'òrgans clau del sistema constitucional. Aquest fenomen exemplifica una de les característiques centrals de l'erosió democràtica: la capacitat de transformar l'arquitectura institucional des de dins, utilitzant el dret no com a límit del poder, sinó com a instrument al seu servei.

La transformació del Tribunal Constitucional hongarès ha estat especialment significativa en aquest sentit. Les reformes impulsades pel govern van modificar tant la composició com les competències d'aquest òrgan, ampliant el nombre de jutges i alterant els procediments de nomenament de manera que afavorien candidats pròxims al partit governant. Paral·lelament, es van restringir les seves competències en matèria pressupostària, limitant la seva capacitat de controlar decisions fonamentals de l'executiu. Aquest conjunt de mesures no va suposar l'eliminació del control constitucional, sinó la seva neutralització pràctica, mantenint una aparença de normalitat institucional mentre es debilitava el seu paper com a contrapès efectiu del poder polític.

El poder judicial en el seu conjunt també ha estat objecte de reformes estructurals orientades a reforçar el control polític. Entre les mesures més controvertides destaca la reducció sobtada de l'edat de jubilació dels jutges, que va permetre una renovació accelerada del poder judicial. Aquesta reforma va ser objecte d'un procediment d'infracció per part de la Comissió Europea i va culminar en la sentència *Comissió Europea contra Hongria* (2012) [C-286/12], on el Tribunal de Justícia de la Unió Europea va declarar que la mesura vulnerava el dret de la Unió per constituir una discriminació injustificada per raó d'edat. Més

enllà de la qüestió estrictament antidiscriminatòria, la sentència posa de manifest una problemàtica estructural: l'alteració de l'estabilitat en el càrrec dels jutges com a mecanisme indirecte de control polític del poder judicial, incompatible amb les exigències d'independència judicial pròpies d'un Estat de dret.

La importància d'aquesta resolució s'inscriu en una evolució jurisprudencial més àmplia del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE), que ha anat configurant una concepció material de la independència judicial com a element essencial de l'ordre jurídic de la Unió. En la sentència *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (2018) [C-64/16], on el Tribunal va establir que l'article 19.1 del Tractat de la Unió Europea concreta el valor de l'Estat de dret proclamat a l'article 2 TUE i obliga els Estats membres a garantir una tutela judicial efectiva mitjançant òrgans jurisdiccionals independents. Aquesta doctrina va permetre superar una visió estrictament formal del control europeu i va obrir la porta a examinar reformes judicials nacionals quan aquestes afecten l'estructura mateixa del poder judicial, fins i tot quan no existeix una aplicació directa del dret de la Unió en el cas concret.

Aquesta concepció de la independència judicial com a garantia estructural resulta especialment rellevant en el context hongarès, on la captura institucional no s'ha produït mitjançant ingerències directes en decisions judicials concretes, sinó a través de reformes en els òrgans de govern judicial, els procediments de nomenament i les condicions d'exercici del càrrec. Aquest tipus d'estratègia permet mantenir formalment el funcionament dels tribunals, tot debilitant progressivament la seva autonomia real i generant un efecte dissuasiu sobre l'exercici independent de la funció jurisdiccional.

Paral·lelament a la resposta del Tribunal de Justícia, el Tribunal Europeu de Drets Humans ha desenvolupat una jurisprudència clau en relació amb les reformes hongareses des de la perspectiva del Conveni Europeu de Drets Humans. En la sentència *Baka c. Hongria* (2016), el Tribunal va declarar que la destitució anticipada del president del Tribunal Suprem

vulnerava tant el dret a un procés equitatiu (article 6 del Conveni Europeu de Drets Humans) com la llibertat d'expressió (article 10 CEDH). El Tribunal va subratllar que aquesta destitució estava directament vinculada a les crítiques públiques del demandant a les reformes judicials impulsades pel govern, posant de manifest l'ús del dret disciplinari com a instrument per silenciar veus crítiques dins del poder judicial.

La rellevància d'aquesta sentència rau en el seu impacte estructural. El TEDH va destacar que la destitució del president del Tribunal Suprem no afectava únicament els drets individuals del demandant, sinó que generava un efecte dissuasiu sobre la resta de jutges i contribuïa a crear un clima de pressió incompatible amb una societat democràtica. Aquesta anàlisi resulta especialment pertinent per comprendre com, en contextos d'erosió democràtica, mesures formalment legals poden produir efectes sistèmics que debiliten les garanties institucionals sense necessitat de recórrer a mecanismes repressius explícits.

Finalment, el procés d'erosió democràtica a Hongria també ha afectat l'espai mediàtic i el pluralisme informatiu. Mitjançant reformes legislatives, la reconfiguració de les autoritats reguladores i l'ús selectiu de recursos públics, s'ha afavorit la concentració de mitjans de comunicació en mans d'actors pròxims al govern, mentre que els mitjans crítics han estat sotmesos a pressions econòmiques i administratives. En aquest àmbit, la jurisprudència del TEDH ha reiterat que el pluralisme mediàtic constitueix un dels fonaments essencials d'una societat democràtica i que les restriccions indirectes a la llibertat d'expressió poden vulnerar el Conveni quan afecten les condicions materials del debat públic.

En conjunt, el cas hongarès posa de manifest una forma d'erosió democràtica institucionalitzada, en què el dret és utilitzat de manera sistemàtica per transformar l'arquitectura constitucional sense trencar formalment amb els principis democràtics. La jurisprudència europea ha estat essencial per identificar les vulneracions més greus d'aquest

procés, però també ha evidenciat les dificultats estructurals per respondre de manera efectiva a una degradació democràtica que es desenvolupa de manera gradual i formalment legal.

6.3.2. Polònia: l'erosió de la independència judicial

El cas polonès presenta característiques pròpies que el diferencien del model hongarès, però comparteix amb aquest la lògica general de l'erosió gradual i formalment legal de l'Estat de dret. Des de l'arribada al poder del partit Llei i Justícia (Prawo i Sprawiedliwość, PiS) l'any 2015, Polònia ha experimentat un procés sostingut de transformació institucional centrat principalment en el poder judicial. Aquest procés ha estat justificat pel govern en termes de democratització, eficiència i correcció de suposats desequilibris heredats del passat postcomunista, però el seu efecte real ha estat una limitació significativa de la independència judicial i una subordinació progressiva dels òrgans jurisdiccionals al poder polític.

Un dels primers àmbits afectats va ser el Tribunal Constitucional. A través d'una successió de reformes legislatives, el govern va alterar el procediment de nomenament dels jutges, va bloquejar la presa de possessió de magistrats legítimament escollits pel Parlament anterior i va promoure el nomenament de candidats afins a la nova majoria. Aquestes actuacions van provocar una crisi constitucional sense precedents, en què el Tribunal va veure compromesa tant la seva composició com la seva capacitat efectiva d'exercir el control de constitucionalitat. Tot i que formalment el Tribunal Constitucional va continuar existint, la seva funció com a garant últim de la Constitució va quedar profundament erosionada, exemplificant un patró característic de l'erosió democràtica: la neutralització funcional d'institucions clau sense la seva supressió formal.

La reforma del poder judicial ordinari va aprofundir encara més aquest procés. Entre les mesures més controvertides destaca la creació de la Cambra Disciplinària del Tribunal

Suprem, dotada de competències àmplies per sancionar jutges i fiscals.¹¹ Aquest òrgan, la composició del qual estava fortament influïda pel poder polític, va esdevenir un instrument central per exercir pressió sobre la judicatura. La possibilitat d'incoar procediments disciplinaris per raons vagament definides va generar un clima d'inseguretat jurídica i autocensura entre els jutges, afectant directament la seva independència funcional.

Aquestes reformes van ser adoptades mitjançant lleis formals aprovades pel Parlament, fet que va permetre al govern defensar la seva legitimitat democràtica. Tanmateix, des d'una perspectiva material de l'Estat de dret, el seu impacte acumulatiu va ser clarament regressiu. La independència judicial no es veu afectada únicament per ingerències directes en casos concrets, sinó també per l'existència d'un marc institucional que protegeixi els jutges de pressions polítiques. Quan aquest marc és desmantellat, encara que sigui mitjançant procediments legals, el dret deixa de funcionar com a límit del poder i esdevé un instrument de control.

La resposta del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) ha estat especialment intensa en el cas polonès i ha donat lloc a una de les línies jurisprudencials més rellevants en matèria de protecció de l'Estat de dret dins de la Unió. Partint de la doctrina establerta en la sentència *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (2018) [C-64/16], el Tribunal ha reiterat que l'article 19.1 del Tractat de la Unió Europea (TUE) obliga els Estats membres a garantir una tutela judicial efectiva mitjançant tribunals independents i imparcials. Aquesta obligació no és merament formal, sinó que exigeix garanties estructurals que protegeixin els jutges de pressions externes, especialment del poder executiu i legislatiu.

Aquesta doctrina va ser aplicada de manera directa al cas polonès en la sentència *Comissió Europea contra Polònia* (2019) [C-619/18], relativa a la reducció de l'edat de

¹¹ La independència judicial, segons el TJUE, exigeix que el règim disciplinari dels jutges presenti garanties suficients per evitar qualsevol risc d'utilització com a sistema de control polític. En el cas polonès, la manca d'independència de la Cambra Disciplinària radicava en el fet que els seus membres eren triats per un Consell Nacional de la Judicatura (KRS) fortament polititzat.

jubilació dels jutges del Tribunal Suprem. El Tribunal de Justícia va declarar que aquesta mesura vulnerava el dret de la Unió, ja que permetia al poder executiu decidir discrecionalment sobre la continuïtat en el càrrec dels jutges, comprometent així la seva independència. El Tribunal va subratllar que la inamobilitat judicial és una garantia essencial de la funció jurisdiccional i que la seva alteració pot esdevenir un instrument de pressió política.

Posteriorment, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) va aprofundir aquesta anàlisi en relació amb la Cambra Disciplinària del Tribunal Suprem. En la sentència *Comissió Europea contra Polònia* (2021) [C-791/19], el Tribunal va declarar que el règim disciplinari aplicable als jutges polonesos no oferia garanties suficients d'independència i imparcialitat, ja que permetia utilitzar procediments disciplinaris per influir en el contingut de les decisions judicials.¹² Aquesta resolució va posar de manifest que l'existència d'un òrgan disciplinari formalment integrat en el sistema judicial no és suficient si la seva composició i funcionament estan sotmesos a influència política.

La gravetat de la situació va portar el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) a adoptar mesures cautelars sense precedents. En el marc de l'assumpte *Comissió Europea contra Polònia* (2021) [C-204/21 R], el Tribunal va ordenar la suspensió immediata de les activitats de la Cambra Disciplinària i va imposar multes coercitives per l'incompliment de les seves resolucions. Aquestes mesures reflecteixen una concepció reforçada del paper del Tribunal com a garant de l'Estat de dret, però també evidencien la magnitud del conflicte institucional entre la Unió i un Estat membre.

Paral·lelament, el Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) ha desenvolupat una jurisprudència rellevant en relació amb el cas polonès, especialment pel que fa al dret a un tribunal independent establert per la llei (article 6 del Conveni Europeu de Drets Humans).

¹² En la sentència *Comissió Europea contra Polònia* (C-791/19), el TJUE subratlla que el dret disciplinari no es pot utilitzar com a mecanisme de control polític del contingut de les resolucions judicials, ja que això destruiria la independència funcional del jutge.

En la sentència *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. contra Polònia* (2021), el Tribunal va declarar que la participació de jutges nomenats de manera irregular en la composició del Tribunal Constitucional vulnerava el dret a un procés equitatiu. El Tribunal va destacar que les irregularitats en el procediment de nomenament no constitueixen una mera qüestió formal, sinó que afecten la legitimitat mateixa de l'òrgan jurisdiccional.

Aquesta jurisprudència resulta especialment significativa perquè connecta la crisi institucional polonesa amb la protecció dels drets individuals. En la mateixa línia, la sentència del TEDH *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islàndia* (2020) resulta fonamental, ja que estableix un test de tres nivells per determinar si un tribunal ha estat realment “establert per la llei” davant de nomenaments judicials irregulars que afecten la seva aparença d'independència.

L'erosió de l'Estat de dret no es manifesta únicament en termes abstractes, sinó que té conseqüències directes sobre la tutela judicial efectiva dels ciutadans. Quan els tribunals deixen de ser percebuts com a independents i imparcials, es debilita la confiança en el sistema judicial i, amb ella, un dels pilars fonamentals de la democràcia constitucional.

El cas polonès posa de manifest una diferència rellevant respecte d'Hongria: mentre que en aquest darrer la captura institucional s'ha produït principalment mitjançant reformes constitucionals i la reconfiguració de l'espai mediàtic, a Polònia el focus s'ha situat de manera gairebé exclusiva en el poder judicial. Aquesta concentració ha generat una resposta europea més intensa i visible, especialment per part del Tribunal de Justícia. Tanmateix, malgrat l'abundància de resolucions condemnatòries, l'eficàcia pràctica d'aquestes decisions s'ha vist limitada per la resistència política del govern polonès i per la lentitud dels mecanismes de compliment.

En conjunt, el cas polonès exemplifica una forma d'erosió democràtica en què el dret és utilitzat per reconfigurar el sistema judicial de manera que aquest perdi la seva capacitat de

controlar el poder polític. La jurisprudència europea ha estat fonamental per identificar i denunciar aquestes vulneracions, però també ha posat de manifest les limitacions estructurals de la Unió Europea per garantir efectivament l'Estat de dret quan un Estat membre decideix desafiar de manera sostinguda els seus valors fundacionals.

6.3.3. La resposta de la Unió Europea i els límits estructurals

Els casos d'Hongria i Polònia evidencien que l'erosió de l'Estat de dret dins la Unió Europea no és fruit d'esdeveniments aïllats, sinó d'un procés estructural en què conflueixen sobirania estatal, legalitat formal i limitacions institucionals supranacionals. Davant d'aquests processos, la Unió Europea ha activat diversos mecanismes, com els procediments d'infracció, l'article 7 del TUE i el mecanisme de condicionalitat pressupostària vinculat a fons europeus. Malgrat la solidesa formal d'aquests instruments, la seva aplicació efectiva ha mostrat limitacions clares: l'article 7 requereix consens polític i majories qualificades difícils d'assolir, mentre que la condicionalitat pressupostària, tot i introduir pressió material sobre els Estats, té un àmbit d'aplicació restringit i depèn, en gran mesura, de la voluntat política de cooperació.

Aquesta situació reflecteix la contradicció estructural que vertebrava tot l'anàlisi: la UE proclama l'Estat de dret com a valor fundacional i principi jurídic vinculant, però els seus mecanismes resulten insuficients quan entren en conflicte amb interessos polítics nacionals. Els casos examinats mostren com les reformes legals i constitucionals, així com les pressions sobre l'espai públic i la independència judicial, es consoliden més ràpidament que la capacitat de resposta europea, generant un efecte de fragmentació i impotència normativa.

Des de la filosofia del dret, aquesta contradicció és especialment rellevant. Segons Ferrajoli (1999), la manca de garanties efectives compromet la protecció dels drets fonamentals, mentre que Kelsen (1960) evidencia la tensió entre norma i efectivitat. Dworkin (1986) subratlla la necessitat de coherència normativa per assegurar una democràcia

substancial, en què els procediments formals s'acompanyin d'efectivitat real en la defensa dels drets i institucions. En aquest marc, la intervenció del TJUE ha estat clau, especialment a través de sentències que constrenyen les reformes judicials poloneses i hongareses, tot i que la seva capacitat de garantir l'Estat de dret depèn de la cooperació dels Estats i de la rapidesa en l'execució de les resolucions.

En síntesi, la resposta europea il·lustra la tensió permanent entre ideal normatiu i realitat política: els instruments existeixen i els principis estan formalment reconeguts, però la seva aplicació efectiva queda condicionada per factors polítics i estructurals. Aquesta realitat posa en relleu els límits institucionals de la Unió Europea com a garant dels seus valors fundacionals i subratlla la necessitat d'una reflexió crítica sobre la coherència i legitimitat del projecte europeu com a garant d'una democràcia constitucional compartida.

Més enllà de l'anàlisi institucional, aquests processos poden ser interpretats des d'una perspectiva de filosofia del dret. Des d'una perspectiva garantista, en el sentit desenvolupat per Ferrajoli (1999), els processos d'erosió institucional observats en casos com Polònia i Hongria no poden interpretar-se únicament com a disfuncions del sistema, sinó com una alteració estructural del model de garanties que sustenta l'Estat de dret. Segons aquest enfocament, els drets fonamentals actuen com a límits infranquejables del poder polític i es projecten tant en garanties primàries, relatives al contingut dels drets, com en garanties secundàries, vinculades als mecanismes institucionals que n'asseguren l'efectivitat. En aquest sentit, la debilitació de la independència judicial o la instrumentalització dels procediments disciplinaris no constitueixen només vulneracions puntuals, sinó una regressió en el sistema de garanties. Això evidencia una desconexió entre la validesa formal de les normes i la seva legitimitat material, en la mesura que l'existència de procediments jurídics no garanteix per si mateixa la protecció efectiva dels drets. Des d'aquesta òptica, la dificultat de la Unió Europea

per reaccionar de manera efectiva posa de manifest una limitació estructural que transcendeix l'àmbit estrictament institucional.

6.3.4. Actualització recent: canvis polítics i persistència del problema estructural

Els esdeveniments polítics recents han introduït canvis rellevants en els casos analitzats. A Hongria, la derrota electoral de Viktor Orbán i l'ascens de Péter Magyar obren una nova etapa política que podria apuntar a una possible reversió de les dinàmiques d'erosió institucional observades durant l'etapa anterior. Paral·lelament, a Polònia s'ha produït una reconfiguració del context polític i econòmic, amb indicadors de creixement i estabilitat, així com amb l'aparició de debats sobre la relació del país amb la Unió Europea, incloent-hi referències a un eventual "Polexit".

Tanmateix, aquests canvis no desmenteixen la tesi sostinguda, sinó que, en certa manera, la reforcen. La possible correcció de les desviacions en matèria d'Estat de dret no sembla derivar principalment de l'efectivitat dels mecanismes jurídics de la Unió Europea, sinó de dinàmiques polítiques internes pròpies dels Estats membres. En aquest sentit, la Unió Europea apareix més com un actor reactiu que no pas com un garant efectiu capaç d'imposar el respecte dels seus valors fundacionals.

Aquesta constatació posa de manifest una limitació estructural: la protecció de l'Estat de dret dins la Unió no depèn exclusivament del seu marc normatiu ni dels seus instruments institucionals, sinó que resta condicionada per la voluntat política dels Estats membres. Això implica que, fins i tot en escenaris de millora aparent, la capacitat de la Unió Europea per actuar com a garant autònom de l'Estat de dret continua resultant limitada.

En conseqüència, els canvis polítics recents no resolen la tensió entre ideal normatiu i realitat institucional, sinó que evidencien amb major claredat la dependència estructural del projecte europeu respecte de les dinàmiques internes dels Estats membres.

7. Crítica des de la filosofia del dret

7.1. Dèficit normatiu i limitacions institucionals

En el context de la Unió Europea, l'Estat de dret es configura com un principi fonamental reconegut jurídicament en l'article 2 del Tractat de la Unió Europea (TUE). No obstant això, la seva efectivitat pràctica es veu condicionada per un conjunt de limitacions institucionals que afecten la seva capacitat d'aplicació real.

L'article 7 TUE, principal mecanisme sancionador davant vulneracions greus dels valors de la Unió, requereix majories qualificades i està subjecte a dinàmiques de bloqueig entre Estats membres. Aquesta configuració institucional redueix significativament la seva eficàcia. De manera complementària, el Reglament (UE) 2020/2092 introdueix un mecanisme de condicionalitat pressupostària, però la seva aplicació continua depenent de decisions polítiques.

Des d'una perspectiva kelseniana, aquest escenari evidencia una tensió entre la validesa normativa del dret i la seva eficàcia. Un ordenament jurídic només pot mantenir la seva força si les seves normes són efectivament aplicades, fet que posa en qüestió la solidesa del sistema quan l'aplicació és inconsistent (Kelsen, 1960).

7.2. Coherència i integritat del dret: Dworkin i la selecció estratègica

Des de la teoria del dret com a integritat de Ronald Dworkin (1986), un sistema jurídic ha de ser interpretat com una estructura coherent de principis morals i jurídics que permetin justificar les decisions institucionals de manera consistent.¹³ Segons aquesta perspectiva, el dret no es redueix a un conjunt de normes aïllades, sinó que constitueix una pràctica interpretativa en què les institucions han de decidir d'una manera que sigui coherent amb la millor justificació moral possible del sistema en el seu conjunt.

¹³ La crítica basada en la "integritat" de Dworkin (1986) apunta que el dret de la Unió no pot aplicar-se de manera selectiva. Si la UE actua amb contundència contra un Estat però ignora vulneracions similars en un altre per raons d'oportunitat política, el sistema perd la seva integritat moral i jurídica, convertint-se en una eina estratègica en lloc d'un ordre de principis.

En aquest sentit, la idea de “integritat” implica que els poders públics no poden resoldre casos similars de manera arbitràriament diferent, sinó que han d’actuar com si el sistema jurídic fos obra d’un únic legislador coherent. Això exigeix consistència en l’aplicació dels principis, especialment en àmbits sensibles com la protecció de l’Estat de dret.

Tanmateix, en el cas de la Unió Europea, s’observa una aplicació desigual dels mecanismes de protecció de l’Estat de dret. Aquesta desigualtat no es limita a diferències tècniques d’aplicació, sinó que afecta a la intensitat i la rapidesa de la resposta institucional davant situacions estructuralment similars. Per exemple, mentre en determinats casos s’han activat procediments formals amb rapidesa, com expedients de la Comissió o condicionalitat pressupostària, en altres situacions el procés ha estat més lent o ha quedat parcialment bloquejat per manca de consens polític entre Estats membres.

Aquesta asimetria es pot relacionar amb el disseny institucional de la Unió Europea, on mecanismes clau com l’article 7 TUE requereixen alts nivells de consens polític, fet que introdueix un element de discrecionalitat estructural en l’aplicació del dret. Això implica que la reacció davant vulneracions de l’Estat de dret no depengui únicament de criteris jurídics, sinó també de consideracions estratègiques i diplomàtiques dins del Consell i entre Estats membres.

Des d’aquesta perspectiva, es pot plantejar que el sistema europeu no sempre opera segons una lògica d’integritat en sentit dworkinià, sinó que presenta elements d’aplicació selectiva del dret condicionada per factors polítics. Aquesta selecció no necessàriament implica arbitrarietat explícita, però sí una adaptació de les respostes jurídiques a les condicions polítiques del moment, fet que debilita la coherència global del sistema.

Aquesta situació posa de manifest una tensió estructural pròpia del dret de la Unió Europea: d’una banda, la pretensió de constituir un ordre jurídic autònom basat en valors

comuns vinculants; de l'altra, la realitat institucional d'un sistema altament dependent del consens interestatal. Aquesta tensió fa que la integritat del sistema jurídic, en el sentit de Dworkin (1986), es vegi parcialment condicionada per factors externs al raonament jurídic estricte.

7.3. Contradicció estructural de la UE: ideal normatiu vs. realitat política

La Unió Europea es defineix com una comunitat de dret basada en valors fonamentals vinculants, entre els quals l'Estat de dret ocupa una posició central i actua com a element legitimador del seu ordre jurídic. Aquest caràcter normatiu es reflecteix en l'arquitectura dels Tractats, que configuren un sistema jurídic propi amb pretensió d'autonomia respecte dels ordenaments nacionals i amb capacitat d'imposar obligacions tant a les institucions europees com als Estats membres.

Tanmateix, aquesta dimensió normativa coexisteix amb una estructura institucional condicionada per dinàmiques intergovernamentals. En àmbits especialment sensibles, com la reforma dels Tractats o l'activació de mecanismes de protecció dels valors comuns, la presa de decisions depèn sovint del consens entre Estats membres, introduint una lògica política en un sistema que es presenta formalment com a supranacional.

Aquesta configuració genera una asimetria entre el reconeixement normatiu dels valors de la Unió i la seva capacitat efectiva de garantia. No es tracta d'una disfunció conjuntural, sinó d'un tret inherent al caràcter híbrid del projecte europeu, situat entre la integració constitucional i la cooperació interestatal.

En aquest context, l'anàlisi desenvolupat permet interpretar aquesta tensió a través de les aportacions de Kelsen, Dworkin i Ferrajoli. Des d'una perspectiva kelseniana, la problemàtica es manifesta en la distància entre la validesa formal de les normes i la seva eficàcia real (Kelsen, 1960). Des de la teoria del dret com a integritat de Dworkin (1986), es tradueix en una manca de coherència en l'aplicació dels principis. Finalment, des d'una

perspectiva garantista, en el sentit de Ferrajoli (1999), posa de manifest una fallida en el sistema de garanties que hauria de protegir els drets fonamentals com a límits del poder.

Així, la Unió Europea es configura com un ordre jurídic amb una forta pretensió normativa, però amb una capacitat limitada per assegurar la seva pròpia efectivitat, fet que evidencia una contradicció estructural entre l'ideal que proclama i la realitat institucional en què opera.

8. Conclusions

El present treball ha analitzat la capacitat de la Unió Europea per garantir l'Estat de dret a partir d'una aproximació jurídica, institucional i filosòfica. Els resultats obtinguts permeten sostenir que la distància entre l'ideal normatiu europeu i la seva aplicació efectiva no constitueix una disfunció puntual, sinó una característica estructural del propi model d'integració.

Lluny de ser un mer principi formal, l'Estat de dret implica l'existència de garanties materials capaces de limitar efectivament el poder polític. En aquest sentit, la seva vigència no pot ser mesurada únicament per la presència de normes o per la proclamació de valors, sinó per la capacitat real del sistema per reaccionar davant la seva vulneració. És precisament en aquest punt on emergeix la principal fragilitat del model europeu: la incapacitat d'assegurar que els seus valors fundacionals operin com a límits efectius i no com a referències normatives de caràcter essencialment programàtic.

L'arquitectura institucional de la Unió Europea, basada en la cooperació entre Estats i en la necessitat de consens polític, condiona de manera decisiva aquesta limitació. Els mecanismes disponibles, especialment l'article 7 TUE, evidencien una paradoxa estructural: com més greu és la vulneració de l'Estat de dret, més difícil resulta activar instruments capaços de sancionar-la. Aquesta dinàmica converteix el sistema en reactiu, fragmentari i, en determinats contextos, pràcticament inoperant.

Els casos d'Hongria i Polònia confirmen que l'erosió de l'Estat de dret no requereix la ruptura de l'ordre jurídic, sinó que pot desenvolupar-se a través del seu ús estratègic. Aquesta constatació qüestiona la suficiència d'una concepció merament formal del dret i posa de manifest una debilitat clara del model europeu: es basa en la confiança que els Estats actuaran amb lleialtat, però són aquests mateixos Estats els que poden posar el sistema en risc.

Des de la filosofia del dret, aquesta situació permet formular una crítica més incisiva. En termes kelsenians, la desconexió entre validesa i eficàcia apunta a un sistema normatiu que, malgrat la seva solidesa formal, presenta dificultats per mantenir la seva força vinculant en contextos de conflicte polític sostingut. Des de la perspectiva garantista de Ferrajoli, la debilitació dels mecanismes institucionals no és simplement un dèficit funcional, sinó una regressió en el sistema de garanties que sosté els drets fonamentals. Finalment, des de la teoria de Dworkin, la resposta desigual i condicionada per factors polítics posa en qüestió la pretensió d'integritat del sistema jurídic europeu.

Els canvis polítics recents en alguns Estats membres introdueixen una aparent correcció de les dinàmiques analitzades, però no alteren el diagnòstic estructural. El fet que aquestes transformacions derivin principalment de dinàmiques internes i no de la capacitat coercitiva de la Unió Europea reforça una idea central: el sistema europeu no actua com a garant autònom de l'Estat de dret, sinó com un marc que depèn, en última instància, de la voluntat dels mateixos subjectes als quals pretén vincular.

En aquest sentit, es pot sostenir que la Unió Europea es troba en una posició contradictòria: és una comunitat jurídica que exigeix el respecte de l'Estat de dret com a condició de pertinença, però que no disposa plenament dels instruments necessaris per garantir-lo quan aquest és erosionat des de dins. Aquesta contradicció no només limita l'eficàcia del sistema, sinó que interpel·la directament la seva legitimitat com a projecte normatiu.

En definitiva, el repte que afronta la Unió Europea no és únicament el d'enfortir els seus mecanismes de control, sinó el de resoldre una tensió més profunda entre la seva naturalesa política i les seves pretensions jurídiques. Mentre aquesta tensió no sigui abordada, l'Estat de dret corre el risc de quedar situat en un espai ambigu entre el compromís normatiu i

la seva realització efectiva, amb les conseqüències que això comporta per a la credibilitat i la coherència del projecte europeu en el seu conjunt.

9. Referències

9.1. Fonts Bibliogràfiques (Doctrina)

- Dicey, A. V.** (1959). *Introduction to the study of the law of the constitution* (10a ed.). Macmillan. (Obra original publicada el 1885).
- Dworkin, R.** (1986). *Law's empire*. Harvard University Press.
- Ferrajoli, L.** (1999). *Derechos y garantías: La ley del más débil* (P. Andrés Ibáñez i A. Greppi, Trans.; 2a ed.). Trotta.
- Kelsen, H.** (1960). *Reine Rechtslehre* [Teoria pura del dret] (2a ed.). Franz Deuticke.
- Montesquieu, C. S.** (1906). *The spirit of laws* (T. Nugent, Trad.). George Bell & Sons. (Obra original publicada el 1748).
- Pech, L., i Scheppele, K. L.** (2017). Illiberalism within: Rule of law backsliding in the EU. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, 3-47.
<https://doi.org/10.1017/cel.2017.9>
- Sanz Caballero, S.** (2022). El "dilema de Copenhagen" y la protección de los valores de la Unión. En S. Sanz Caballero (Ed.), *La Unión Europea y el resto del Estado de Derecho* (pp. 15-42). Aranzadi.
- Zakaria, F.** (1997). The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22-43.
<https://doi.org/10.2307/20048274>

9.2. Informes i Documents Institucionals

- Comissió de Venècia.** (2011). *Report on the Rule of Law*. Consell d'Europa.
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e)
- Comissió Europea.** (2014). *Un nou marc de la UE per a reforçar l'Estat de dret*. (COM(2014) 158 final).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0158>

Comissió Europea. (2020). *Informe sobre l'estat de dret 2020: La situació de l'estat de dret a la Unió Europea.*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580>

V-Dem Institute. (2024). *Democracy Report 2024: Fragility and Resilience in Late-stage Autocratization.* University of Gothenburg.

https://www.v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf

9.3. Jurisprudència i Legislació

Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea. (2012). *Diari Oficial de la Unió Europea,* C 326/391.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT>

Tractat de la Unió Europea. (2012). *Diari Oficial de la Unió Europea,* C 326/13.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT>

TJUE. (2019). *Assumpte C-619/18, Comissió Europea contra República de Polònia (Independència del Tribunal Suprem).* ECLI:EU:C:2019:531.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=215341&doclang=ES>

TJUE. (2022). *Assumpte C-156/21, Hongria contra Parlament i Consell (Mecanisme de condicionalitat).* ECLI:EU:C:2022:97.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=254062&doclang=ES>

TEDH. (2016). *Baka c. Hongria.* (Demanda núm. 20261/12).

<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163113>