

IDENTIDAD CONSTITUCIONAL NACIONAL Y AC- TUACIÓN *ULTRA VIRES*: FRENO A SU UTILIZACIÓN CONTRA EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA. COMENTARIO A LA SENTENCIA C-448/23 DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, DE 18 DE DICIEMBRE DE 2025

NATIONAL CONSTITUTIONAL IDENTITY AND ULTRA VIRES
ACTION: CHECKS ON ITS USE AGAINST THE LEGAL ORDER OF
THE EUROPEAN UNION. COMMENTARY ON JUDGMENT C-448/23
OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION OF 18
DECEMBER 2025

María Ángeles LASSO GIMÉNEZ-ESPARZA
Técnico-Administrativo de las Cortes Generales
Máster en Derecho de la Unión Europea (UC3M)
<https://orcid.org/0009-0007-1909-5942>

RESUMEN

El Tribunal de Justicia, reunido en Gran Sala, resuelve un recurso por incumplimiento presentado por la Comisión Europea contra la República de Polonia con motivo de dos sentencias de su Tribunal Constitucional que declararon incompatibles con la Constitución varias disposiciones y principios conformadores del ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

A mayor abundamiento, las sentencias controvertidas se dictaron por un tribunal conformado tras un conflicto en el nombramiento de sus jueces entre dos mayorías parlamentarias opuestas en el cambio de legislatura y son continuación y consecuencia de las reformas implementadas en el sistema judicial polaco ante las cuales el Tribunal de Justicia ha ido reaccionando en aras de proteger las exigencias contenidas en el Derecho de la Unión Europea en el marco del Estado de Derecho.

Responde a ellas el Tribunal de Justicia reafirmando la necesidad de garantizar la tutela judicial efectiva ante tribunales independientes e im-

parciales y rechazando que los Estados miembros invoquen la identidad constitucional nacional o actuaciones ultra vires para justificar la adopción de medidas contrarias al Derecho de la Unión.

Palabras clave: actuación ultra vires; cuestión prejudicial; Estado de Derecho; identidad constitucional nacional; medidas provisionales; obligaciones de los órganos jurisdiccionales nacionales; principios de autonomía, de primacía, de efectividad y aplicación uniforme del Derecho de la Unión; principio de efecto vinculante de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia; tribunal independiente e imparcial y tutela judicial efectiva.

Artículos clave: 2, 4 y 19 (1) del Tratado de la Unión Europea; 258, 267, 279 y 344 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; y 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Resoluciones relacionadas: Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: de 5 de febrero de 1963, Van Gend & Loos, C-26/62; de 15 de julio de 1964, Costa/ENEL, C-6/64; de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros, C-824/18; de 20 de abril de 2021, Repubblika, C-896/19; de 6 de octubre de 2021, W. Ż., C-487/19; de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19; de 22 de febrero de 2022, RS C-430/21; de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/2; de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia, C-204/21; de 7 de diciembre de 2023 Comisión/Hungría, C-587/22; Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 7 de mayo de 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Polonia; Sentencias del Tribunal Constitucional de Polonia: de 3 de diciembre de 2015 (asunto K 34/15); de 9 de diciembre de 2015 (asunto K 35/15); de 14 de julio de 2021 (asunto P 7/20); y de 7 de octubre de 2021 (asunto K 3/21).

ABSTRACT

The Court of Justice, sitting as the Grand Chamber, has ruled on an action for infringement filed by the European Commission against the Republic of Poland in relation to two judgments of its Constitutional Court which declared several provisions and principles conforming to the legal order of the European Union to be incompatible with the Constitution.

Furthermore, the contested judgments were issued by a court formed following a dispute over the appointment of its judges between two opposing parliamentary majorities at the start of the new parliamentary term; they are a continuation and consequence of the reforms implemented in the Polish judicial system, to which the Court of Justice has been reacting in

order to safeguard the requirements of EU law within the framework of the rule of law.

The Court of Justice responds by reaffirming the need to ensure effective judicial protection by independent and impartial courts, and by rejecting Member States' attempts to invoke national constitutional identity or ultra vires actions to justify the adoption of measures against EU law.

Keywords: ultra vires action; preliminary ruling; rule of law; national constitutional identity; interim measures; obligations of national courts; principles of autonomy, primacy, effectiveness and uniform application of EU law; principle of the binding effect of the case-law of the Court of Justice; independent and impartial tribunal and effective judicial protection.

Key articles: 2, 4 and 19(1) of the Treaty on European Union; 258, 267, 279 and 344 of the Treaty on the Functioning of the European Union; 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union; and 6 of the European Convention on Human Rights.

Related resolutions: Judgments of the Court of Justice of the European Union: of 5 February 1963, Van Gend & Loos, C-26/62; of 15 July 1964, Costa v ENEL, C-6/64; of 2 March 2021, A. B. and Others, C-824/18; of 20 April 2021, Repubblika, C-896/19; of 6 October 2021, W. Ż., C-487/19; of 21 December 2021, Euro Box Promotion and Others, C-357/19; of 22 February 2022, RS C-430/21; of 16 February 2022, Hungary v Parliament and Council, C-156/2; of 5 June 2023, Commission v Poland, C-204/21; of 7 December 2023, Commission v Hungary, C-587/22; Judgment of the European Court of Human Rights of 7 May 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland; Judgments of the Constitutional Tribunal of Poland: of 3 December 2015 (Case K 34/15); of 9 December 2015 (Case K 35/15); of 14 July 2021 (case P 7/20); and of 7 October 2021 (case K 3/21).

I. ANTECEDENTES

Los hechos que recoge el Tribunal de Justicia en su sentencia ocurrieron al tiempo de las elecciones celebradas el 25 de octubre de 2015 en Polonia, que condujeron a un cambio de mayorías en la octava legislatura *Sejm* (Dieta, Polonia), pasando ésta a estar dominada por una mayoría política sustancialmente diferente y menos alineada con los estándares democráticos europeos que la representada en la saliente séptima legislatura. En estas circunstancias, se produjo un conflicto entre ambas mayorías sobre quien era la competente para nombrar a los cinco jueces que debían ocupar las vacantes que se habían producido en el *Trybunał Konstytucyjny* (Tribunal Constitucional, Polonia). Ello, lejos de solucionarse, creó una situación anómala en el propio Tribunal Constitucional que se prolongó afectando también a la elección de su nuevo presidente.

En este nuevo contexto, el Tribunal Constitucional así conformado fue el encargado de responder a los requerimientos del Tribunal de Justicia, que alertaba en su jurisprudencia de que las reformas legislativas aprobadas en Polonia estaban incidiendo negativamente en el funcionamiento del poder judicial, alejándolo de los parámetros y garantías que establece la normativa europea. Dos de estas respuestas, operadas mediante las Sentencias de 14 de julio y 7 de octubre de 2021, fueron las que ocasionaron que la Comisión Europea interpusiese el recurso de incumplimiento que ahora se resuelve.

Entrando más detenidamente en dicha situación, el 8 de octubre de 2015 la Dieta eligió durante su séptima legislatura, a cinco jueces del Tribunal Constitucional para sustituir a tres jueces cuyo mandato expiraba el 6 de noviembre de 2015 y a dos cuyo mandato expiraba en diciembre de 2015. Un mes más tarde, tras las elecciones parlamentarias del 25 de octubre, y ya en la octava legislatura de la Dieta, ésta declaró «carentes de efectos jurídicos» los mencionados nombramientos efectuados por la Dieta saliente y procedió a elegir a otros cinco jueces distintos para dichos cargos, que prestaron juramento ante el presidente de la República de Polonia.

El Tribunal Constitucional se pronunció en dos sentencias¹ señalando que correspondía a la legislatura de la Dieta durante la cual expire el mandato de nueve años, la elección de un nuevo juez. Concluye por ello que fue válida la elección durante la séptima legislatura de tres los jueces para reemplazar a aquellos cuyo mandato había expirado el 6 de noviembre de 2015, pero que la elección de los dos jueces cuyo mandato finalizaba en diciembre de 2015 correspondía a la octava legislatura. Además, ante la negativa del nuevo presidente electo, subrayó que el presidente de la República estaba obligado a tomar juramento a esos tres jueces, sin disponer de facultad discrecional al respecto. Pese a estas dos sentencias, ninguno de los tres jueces elegidos por la Dieta de la séptima legislatura prestó juramento y asumió el cargo en dicho tribunal.

Posteriormente, el 20 de diciembre de 2016, la jueza J.P, que en ese momento se hallaba desempeñando el cargo, en funciones, de presidenta del Tribunal Constitucional, autorizó, contrariando dichas sentencias, a tres jueces elegidos por la Dieta de la octava legislatura a integrar el Tribunal Constitucional en sustitución de los tres jueces cuyo mandato había expirado durante la séptima legislatura. A su vez, convocó una reunión de la Junta General con el objeto de elegir a los candidatos para presidir el Tribunal Constitucional. De los catorce jueces que estuvieron presentes, sólo seis, entre ellos los tres elegidos ese mismo día, accedieron a participar en la elección. Finalmente, en dicha votación fue elegida presidenta del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional compuesto en las circunstancias descritas dictó dos sentencias, los días 14 de julio y 7 de octubre de 2021, en las que declaró la incompatibilidad de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las obligaciones de Polonia para garantizar la tutela judicial efectiva, con la Constitución polaca.

Más concretamente, la sentencia de 14 de julio de 2021 (asunto P 7/20), examinó las medidas provisionales que le impuso el Tribunal de Justicia y que le obligaban a suspender la aplicación del nuevo ré-

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de diciembre de 2015 (asunto K 34/15), que se pronunció sobre un recurso de inconstitucionalidad contra varias disposiciones de la Ley de 25 de junio de 2015 del Tribunal Constitucional y Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de diciembre de 2015 (asunto K 35/15), que analizó la compatibilidad de la *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Constitución de Polonia) con la Ley de 19 de noviembre de 2015 por la que se modifica la Ley del Tribunal Constitucional.

gimen disciplinario relativo a los jueces del *Sąd Najwyższy* (Tribunal Supremo, Polonia) y de los tribunales ordinarios al considerar que con él no se daban las garantías necesarias para evitar el riesgo de control político del contenido de las resoluciones judiciales². Declaró que con ellas el Tribunal de Justicia le estaba imponiendo obligaciones *ultra vires* y contrarias a la identidad constitucional polaca al afectar a la organización, competencia y procedimiento de los órganos jurisdiccionales polacos.

En relación con la segunda sentencia, de 7 de octubre de 2021 (asunto K 3/21), el Tribunal Constitucional declaró que los órganos de la Unión estaban actuando fuera de los límites competenciales atribuidos y que por ello la Constitución polaca había dejado de ser la norma suprema, lo que comprometía su soberanía. Consideraba que la interpretación del Tribunal de Justicia del artículo 19 (1) TUE en dos sentencias que afectaban a recientes reformas del poder judicial en Polonia³, según la cuales, en virtud del mismo, los órganos jurisdiccionales nacionales son competentes para comprobar la legalidad de los procedimientos de nombramiento de los jueces, es contraria a la Constitución puesto que esta competencia, argumenta, no la ostentan conforme a las disposiciones nacionales en vigor tras las últimas reformas operadas.

Ante sendas sentencias, la Comisión interpuso un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia conforme al artículo 258 TFUE. Este recurso consta de tres imputaciones de incumplimiento que se irán exponiendo en el apartado que sigue junto a la consideración jurídica que respecto a ellas dictamina el Tribunal de Justicia en la sentencia objeto de estudio. En su escrito de contestación de 6 de octubre de 2023, la República de Polonia solicitó al Tribunal de Justicia que desestimara el recurso por infundado en su integridad. Sin embargo, en su escrito de réplica de 31 de enero de 2024, habiéndose producido un nuevo cambio en las mayorías tras las elecciones del 15 de octubre de 2023, retiró expresamente dicho escrito de contestación y admitió plenamente las imputaciones de la Comisión, subrayando además que compartía sus alegaciones. Nótese que, con

² Auto de 8 de abril de 2020, Comisión/Polonia en el Caso C-791/19 R, EU:C:2020:277.

³ Véanse a este respecto la Sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros, C-824/18, EU:C:2021:153 y la Sentencia de 6 de octubre de 2021, W. Ż., C-487/19, EU:C:2021:798.

ello, los hechos en que se fundamenta el incumplimiento imputado en el recurso pueden considerarse probados⁴. No obstante, señala el Tribunal de Justicia que le corresponde declarar si el incumplimiento imputado por la Comisión existe o no, aunque el Estado demandado haya dejado de negarlo⁵.

II. COMENTARIO

El Tribunal de Justicia comienza recordando con carácter preliminar en su sentencia, que la obligación de los Estados miembros de cumplir las disposiciones de los Tratados incumbe a todas sus autoridades, incluidas las judiciales. Por consiguiente, afirma que se puede declarar la existencia de un incumplimiento de un Estado miembro cualquiera que sea el órgano de dicho Estado cuya acción u omisión lo haya ocasionado, incluso si este se deriva de la jurisprudencia de su tribunal constitucional.

Mediante la primera imputación, que tiene dos partes, la Comisión sostiene que la República de Polonia ha incumplido la obligación que le incumbe conforme artículo 19 (1), párrafo segundo, TUE de garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

Así, en lo que se refiere a la primera parte de la primera imputación, esto es, a la incompatibilidad del artículo 19 (1), párrafo segundo, TUE con la sentencia de 7 de octubre de 2021, el Tribunal de Justicia comienza recordando que, si bien corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia, en la normativa en la que la establezcan, y, particularmente, en la que regulen los requisitos y procedimiento para el nombramiento de jueces, así como al control judicial aplicable a dichos nombramientos, deben cumplirse las exigencias contenidas en el artículo 19 TUE⁶.

⁴ Sentencia de 7 de diciembre de 2023, Comisión/Hungría, C-587/22, EU:C:2023:963, apartado 27.

⁵ Sentencias de 16 de enero de 2014, Comisión/España, C-67/12, EU:C:2014:5, apartado 30, y Sentencia de 14 de septiembre de 2017, Comisión/Grecia, C-320/15, EU:C:2017:678, apartado 21.

⁶ Sentencia de 20 de abril de 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, apartado 48 y Sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (C-824/18, EU:C:2021:153), apartado 68.

Con ello, señala el Tribunal que dicho precepto supone la concreción del valor del Estado de Derecho proclamado en el artículo 2 TUE y que, con él, se encomienda a los órganos jurisdiccionales nacionales garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y la plena aplicación del Derecho de la Unión estableciendo un sistema de vías de recurso y de procedimientos ante órganos independientes e imparciales⁷. Más específicamente, el artículo 19 (1) TUE, dispone que:

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.

Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

Por su parte, corresponde al Tribunal de Justicia, en el marco de la labor que le atribuye el citado artículo, el precisar estas exigencias a fin de garantizar el respeto a los Tratados en su interpretación y aplicación, dada la competencia exclusiva que ostenta para realizar la interpretación definitiva y vinculante del Derecho de la Unión. Por consiguiente, si un órgano jurisdiccional nacional tiene dudas sobre la compatibilidad de su Derecho nacional con una disposición del Derecho de la Unión, que requiera la interpretación de este último, debe recurrir al procedimiento de remisión prejudicial del artículo 267 TFUE. Esta es la herramienta para establecer el diálogo entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia y garantizar la coherencia, unidad y eficacia del Derecho de la Unión. Ello deriva a su vez de la tarea que ostentan los órganos jurisdiccionales nacionales de aplicar, en el marco de sus competencias, el Derecho de la Unión y de garantizar su plena eficacia, inaplicando, si fuera necesario cualquier disposición nacional contraria a él⁸.

⁷ Sentencias de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartados 220 y 221; de 22 de febrero de 2022, RS, C-430/21, EU:C:2022:99, apartado 40, y de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia, C-204/21, EU:C:2023:442, apartados 70 y 71.

⁸ Sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros, C-824/18, EU:C:2021:153, apartado 146.

En el caso que nos ocupa, sin embargo, señala el Tribunal de Justicia que la sentencia de 7 de octubre de 2021, al negarles la competencia para controlar la legalidad de las propuestas de candidatos, de los procedimientos de nombramiento de los jueces o de reputar nula y sin efecto la resolución dictada por un juez nombrado sin garantías, les está prohibiendo el ejercicio de las funciones que les atribuyen los Tratados, y más concretamente, cumplir con el artículo 19 (1) TUE, por lo que es manifiestamente incompatible con las exigencias de ese precepto.

Por otro lado, en la segunda parte de la primera imputación, la Comisión sostiene que la sentencia de 14 de julio de 2021 también es contraria a dicho artículo ya que en ella cuestionó la aplicación directa de las medidas provisionales que impuso el Tribunal de Justicia el 8 de abril de 2020⁹ alegando que se habían adoptado *ultra vires* porque, argumentaba, los Tratados no atribuyen competencia a la Unión en materia de organización, competencias y procedimiento de los órganos jurisdiccionales polacos.

Ante ello, el Tribunal de Justicia sostiene, en primer término, que el artículo 279 TFUE le habilita para ordenar cualquier medida que estime necesaria para garantizar la eficacia plena de la decisión definitiva que se habrá de adoptar¹⁰. En efecto, el señalado precepto dispone que:

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea podrá ordenar las medidas provisionales necesarias en los asuntos de que esté conociendo.

En consecuencia, las disposiciones nacionales que regulan la Administración de Justicia, pueden ser también objeto de medidas provisionales del Tribunal de Justicia y en ellas puede acordarse su suspensión, siguiendo el procedimiento y requisitos (*fumus boni iuris*, urgencia y ponderación de los intereses en juego) establecidos al efecto en el artículo 160 (3) del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Recalca el Tribunal que la eficacia del Derecho

⁹ Auto de 8 de abril de 2020, Comisión/Polonia en el Caso C-791/19 R, EU:C:2020:277.

¹⁰ Auto de 20 de noviembre de 2017, Comisión/Polonia, C-441/17 R, EU:C:2017:877, apartados 94, 97 y 102.

de la Unión sería difícilmente garantizada si una disposición de Derecho nacional pudiese oponerse al reconocimiento del efecto vinculante de las medidas provisionales ordenadas y se impidiese que el juez nacional que conoce de un litigio regido por el Derecho de la Unión dé efecto a dichas medidas.

Ante lo anterior, el Tribunal de Justicia estima íntegramente la primera imputación de la Comisión y declara que, mediante la interpretación realizada de la Constitución polaca en las sentencias de 14 de julio y 7 de octubre de 2021, Polonia ha incumplido las obligaciones que de dichos preceptos se desprenden.

En lo que respecta a la segunda imputación, que también posee dos partes, en ella la Comisión sostiene que la República de Polonia ha incumplido sus obligaciones en virtud de los principios de autonomía, primacía, efectividad y aplicación uniforme del Derecho de la Unión, así como del principio de efecto vinculante de las sentencias del Tribunal de Justicia. Ello se debió a que en las sentencias controvertidas se rechazaba de forma unilateral el principio de primacía y la efectividad de preceptos fundamentales de los Tratados y se ordenó a los órganos polacos no aplicar varios preceptos del TUE y el TFUE. En ellas, basándose en su propia interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal Constitucional polaco consideró que el artículo 19 (1), párrafo segundo, TUE, en relación con el artículo 2 TUE, y las medidas provisionales ordenadas, tienen carácter *ultra vires*, y que contravienen la identidad constitucional polaca, su Constitución y la primacía de esta.

La apreciación del Tribunal de Justicia sobre el quebrantamiento de los principios enunciados comienza recordando que los tratados comunitarios constituyen el marco constitucional de la Unión Europea. En ellos se contienen unos principios fundacionales propios que crearon un nuevo ordenamiento jurídico, dotado de instituciones propias, que se integra en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros y al que también están vinculados los órganos jurisdiccionales nacionales¹¹.

¹¹ Sentencia de 5 de febrero de 1963, Van Gend & Loos, C-26/62, EU:C:1963:1, p. 23.

Uno de estos principios configuradores del ordenamiento jurídico de la Unión es el principio de primacía¹², según el cual quedó establecida la prevalencia del Derecho de la Unión Europea sobre el Derecho nacional de los Estados miembros. Así, la propia existencia del ordenamiento jurídico propio, aceptado por los Estados miembros, conlleva que éstos no puedan invocar normas nacionales, incluidas aquellas de rango constitucional, que puedan afectar a la eficacia y unidad del Derecho comunitario. A mayor abundamiento, subraya el Tribunal de Justicia que sólo es posible garantizar el respeto a la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, consagrada en el artículo 4 (2) TUE, si se evita que las medidas unilaterales de cualquier tipo prevalezcan sobre este ordenamiento jurídico común. Es también una exigencia de todo ordenamiento jurídico que se preste, la aplicación uniforme del Derecho que lo conforma por lo que es inherente a la existencia de la comunidad de Derecho de la Unión Europea.

Recuerda además el Tribunal que a ella se han adherido los Estados que la conforman de forma libre y voluntaria y, al hacerlo, han aceptado una serie de valores, como aquellos contenidos en el artículo 2 TUE que, insiste el Tribunal, no son sólo una mera enunciación de orientaciones de naturaleza jurídica, sino que son obligaciones jurídicamente vinculantes¹³. De entre ellos, el caso que nos ocupa implica al de Estado de Derecho. Valor que ya está presente en los criterios establecidos en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 que se exigen a los Estados candidatos y que al ingresar en la Unión se comprometen a respetar y promover durante su membresía: en el caso de Polonia, desde su adhesión a la Unión el 1 de mayo de 2004.

Con ello, un Estado miembro no puede variar su legislación o jurisprudencia de forma que se produzca una merma del valor del Estado de Derecho. Es más, debe velar por evitar cualquier regresión en materia de la Administración de Justicia¹⁴ y ello, en virtud de otro

¹² Sentencia de 15 de julio de 1964, Costa/ENEL, C-6/64, EU:C:1964:66, pp. 1158 a 1160.

¹³ Sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, EU:C:2022:97, apartado 125.

¹⁴ Sentencias de 20 de abril de 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, apartados 63 y 64, y de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartado 162.

principio configurador del ordenamiento jurídico comunitario, el de cooperación leal establecido en el artículo 4 (3), párrafo tercero, TUE:

Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

En cuanto a las afirmaciones del Tribunal Constitucional en sus sentencias, según las cuales, los artículos 2 TUE, 19 (1) párrafo segundo, y 4 (3) TUE y artículo 279 TFUE, contravienen la Constitución polaca y socavan su identidad constitucional, el Tribunal de Justicia sostiene que del respecto a la identidad nacional de los Estados miembros y a sus estructuras políticas y constitucionales, conforme al artículo 4 (2) TUE, no puede derivarse que las obligaciones de resultado impuestas por los Tratados puedan variar de un Estado a otro pues, aun con ellas, comparten el Estado de Derecho como valor común a sus tradiciones constitucionales. Por consiguiente, sea cual sea la elección de modelo constitucional, en él están obligados a respetar la exigencia de independencia judicial que resulta de los artículos 2 TUE y 19 (1) párrafo segundo, TUE¹⁵ pues, junto con ellos, debe leerse el artículo 4 (2) TUE esgrimido por el Tribunal Constitucional. Incide el Tribunal de Justicia en que no puede aceptarse que la República de Polonia eluda sus obligaciones como Estado miembro so pretexto de una supuesta afectación a la identidad nacional polaca. Más si cabe cuando los expuestos valores y principios consagrados en los preceptos conculcados componen la propia identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común a la que dicho Estado miembro pertenece al haberse adherido libre y voluntariamente.

Por consiguiente, declara el Tribunal de Justicia que Polonia también ha incumplido las obligaciones a las que está sujeta como Estado miembro en virtud de los principios de autonomía, primacía, efectividad y aplicación uniforme del Derecho de la Unión Europea dada la interpretación realizada por su Tribunal Constitucional en las sentencias controvertidas y al impedir de forma unilateral que las autoridades polacas pudiesen aplicar el Derecho de la Unión.

¹⁵ Sentencia de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia, C-204/21, EU:C:2023:442, apartado 74.

En segundo término, en lo relativo al quebrantamiento del principio de efecto vinculante de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en las sentencias de 14 de julio y 7 de octubre de 2021, el Tribunal Constitucional consideró que, tanto la jurisprudencia del Tribunal de Justicia respecto a los preceptos controvertidos, como la adopción de medidas cautelares eran actos *ultra vires* que socavaban la identidad constitucional polaca. También indicó en ellas que se reservaba el derecho a llevar a cabo en el futuro un control *ultra vires* de las resoluciones del Tribunal de Justicia a fin de proteger dicha identidad.

A este respecto, señala el Tribunal que las obligaciones de Polonia en relación con el principio de cooperación leal son también de aplicación en lo referente a las normas que regulan el sistema de reparto de las competencias jurisdiccionales entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales conforme a lo dispuesto en los Tratados. Con ello, atendiendo al artículo 267 TFUE, le corresponde a él en exclusiva pronunciarse sobre la validez de los actos de la Unión y dar la interpretación definitiva y vinculante del Derecho de la Unión. De ahí la obligación que tienen los órganos jurisdiccionales nacionales, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, de plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia con el fin de evitar que se consolide en un Estado miembro una jurisprudencia nacional contraria a las normas del Derecho de la Unión. Ello se reitera en el artículo 344 TFUE:

Los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los Tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos en los mismos.

Por este motivo, señala que si un juez nacional se pregunta por el alcance de las competencias de la Unión o tiene dudas sobre la validez de un acto de Derecho de la Unión por extralimitación en las competencias o por incumplimiento de la exigencia de que la Unión respete la identidad nacional, debe iniciar un procedimiento prejudicial. Subraya que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro no puede, como ocurre en las sentencias objeto de este asunto, en base a

su propia interpretación de las disposiciones del Derecho de la Unión, declarar que el Tribunal de Justicia ha dictado una resolución que excede las competencias atribuidas a la Unión ni, por tanto, negarse a darles efecto, como tampoco prohibir aplicarlas a los poderes públicos de su Estado¹⁶.

Concluye por ello el Tribunal de Justicia que la República de Polonia, ha incumplido sus obligaciones en virtud de los principios de autonomía, de primacía, de efectividad y de aplicación uniforme del Derecho de la Unión Europea, así como del principio del efecto vinculante de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Respecto a la tercera y última imputación, que también se compone de dos partes, la Comisión alega que la República de Polonia ha incumplido la obligación velar por que su Tribunal Constitucional cumpla la garantía del tribunal independiente e imparcial establecido previamente por la ley, conforme artículo 19 (1) TUE, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En primer término, el Tribunal de Justicia examina las circunstancias en las que se desarrolló el procedimiento de nombramiento de los tres jueces el 2 de diciembre de 2015. Comienza el Tribunal advirtiéndole que el Tribunal Constitucional debe satisfacer las exigencias de la tutela judicial efectiva, en particular la exigencia del tribunal establecido previamente por la ley, lo que incluye el respecto a las normas que rigen el procedimiento de nombramiento de los jueces que lo componen. En cuanto órgano jurisdiccional en el sentido del Derecho de la Unión, puede resolver sobre cuestiones vinculadas con este. Así, los Estados miembros, tal y como recoge expresamente el artículo 19 (1), párrafo segundo TUE, están obligados a establecer un sistema de vías de recurso y de procedimientos que garantice a los justiciables el respeto de su derecho a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.¹⁷ Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, dichas garantías demandan la existencia de normas, especialmente en lo referente a la composición y nombramiento del órgano jurisdiccional que permitan excluir toda

¹⁶ Sentencia de 22 de febrero de 2022, RS, C-430/21, EU:C:2022:99, apartado 72.

¹⁷ Sentencia de 7 de marzo de 2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174.

duda legítima en lo que respecta a la neutralidad e independencia de este ante los intereses de cada caso en litigio¹⁸.

Sentado lo anterior y vista de los elementos fácticos y jurídicos con los que se produjeron los tres referidos nombramientos, el Tribunal de Justicia sostiene que la elección de los tres jueces en la octava legislatura se hizo en manifiesta violación de la norma que regula con carácter fundamental el nombramiento de los jueces de ese tribunal¹⁹ y que, además, el nombramiento se hizo para tres cargos que ya estaban legalmente cubiertos, pues ya fueron elegidos, como correspondía, durante la séptima legislatura el 8 de octubre de 2015. El Tribunal de Justicia se refiere asimismo una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, recaída tras la desestimación de un recurso de amparo por parte de ese Tribunal Constitucional, en cuyo fallo ya se determinó que en la elección de tres jueces el 2 de diciembre de 2015, tras el incumplimiento por parte del poder legislativo y ejecutivo las sentencias del propio Tribunal Constitucional del 3 y 9 de diciembre, se había incurrido en irregularidades graves que vulneraban el derecho a un juez establecido por la ley conforme al artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos²⁰.

En último lugar, en lo que respecta a la segunda parte de esta tercera y última imputación, esto es, sobre la irregularidad alegada por la Comisión respecto al nombramiento de la presidenta del Tribunal Constitucional el 20 de diciembre de 2016, el Tribunal de Justicia comienza incidiendo en la relevancia que ese cargo tiene en el funcionamiento del órgano. Por este motivo, recalca la especial importancia de que las normas que rigen el procedimiento de su nombramiento sean cuidadosamente observadas para que no se susciten dudas legítimas sobre la utilización de esa figura para influir o controlar la actividad de dicho órgano.

Dicho esto, el Tribunal de Justicia realiza un análisis sobre las circunstancias en que dicho nombramiento se efectuó, que han sido relatadas en los antecedentes, y examina la normativa aplicable al mis-

¹⁸ Sentencias de 6 de octubre de 2021, W. Ż., C-487/19, EU:C:2021:798, apartado 109, y de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia, C-204/21, EU:C:2023:442.

¹⁹ Artículo 194 (1) de la Constitución polaca.

²⁰ TEDH, Sentencia de 7 de mayo de 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Polonia, CE: ECHR:2021:0507JUD000490718.

mo²¹. Declara al respecto que tanto la presentación de candidatos a la presidencia del Tribunal Constitucional, como como el nombramiento de la jueza J. P. para dicho cargo, se realizaron en incumplimiento de la norma para ese procedimiento establecida. Entre los hechos que esgrime el Tribunal, destacó que los tres jueces, cuyo nombramiento infringió la Constitución polaca y el artículo 19 (1) TUE, participaron en la votación.

En vista de lo anterior, sostiene el Tribunal de Justicia que Polonia también ha incumplido las que derivan del artículo 19 (1), párrafo segundo, TUE dado que el Tribunal Constitucional no cumple las exigencias del tribunal independiente e imparcial, establecido previamente por la ley, como consecuencia de las irregularidades que se cometieron en los procedimientos para el nombramiento de tres de sus jueces el 2 diciembre de 2015 y de su presidenta el 20 de diciembre de 2016. Quedan con ello estimadas las tres imputaciones de la Comisión.

III. CONCLUSIONES

Del análisis realizado se desprende que, mediante la sentencia C-448/23, de 18 de diciembre de 2025, el Tribunal de Justicia, al analizar las dos sentencias mediante las que se declararon incompatibles con la Constitución polaca varias disposiciones y principios conformadores del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, reafirma firmemente el alcance de los preceptos y elementos esenciales en los que este se sustenta y desmonta dos argumentos que vienen siendo utilizados para justificar la contravención de los mismos: identidad constitucional nacional y actuación *ultra vires*.

Respecto al primero de los puntos, como ya adelantaba el Abogado General Spielmann en sus Conclusiones de 11 de marzo de 2025 sobre el caso que nos ocupa²², recogiendo la célebre alusión del juez Pescatore, el principio de primacía es una «exigencia existencial»

²¹ Artículo 21, apartados 7 y 8, de la Ley por la que aprueban disposiciones introductorias a la Ley de Organización y Procedimiento del Tribunal Constitucional y la Ley sobre el Estatuto de los Jueces del Tribunal Constitucional de Polonia.

²² Conclusiones del Abogado General Sr. Dean Spielmann de 11 de marzo de 2025, C-448/23.

del Derecho de la Unión. Así, tras una abundantísima jurisprudencia al respecto iniciada en 1964 (*Costa /ENEL*), el Tribunal de Justicia vuelve, sesenta años más tarde, a recalcar en la sentencia objeto de estudio, que, en virtud del mismo, la invocación por un Estado miembro de disposiciones de Derecho nacional, aunque sean de rango constitucional, no puede afectar a la unidad, eficacia y aplicación uniforme del Derecho de la Unión.

No sólo se cuestionaba en dichas sentencias el principio de primacía, sino también, como apuntaba la Comisión, en ellas se ponía en duda la propia autoridad del Tribunal de Justicia. Frente a ello, éste vuelve a ratificar con contundencia: (i) que ostenta la competencia exclusiva para realizar la interpretación definitiva y vinculante de las disposiciones del Derecho de la Unión; (ii) que su jurisprudencia posee eficacia vinculante y (iii) que la aplicación directa de las medidas provisionales que decreta son el mecanismo esencial con el que garantizar la tutela judicial efectiva y la plena eficacia de la futura resolución que dicte.

En relación con lo segundo, en el presente caso, se intenta impugnar el principio de primacía en nombre de la protección de la identidad constitucional nacional o de una defensa ante actuaciones *ultra vires*. Así, este asunto se alinea con la dinámica jurídica, que se viene acrecentando en el seno de la Unión, en la que varios tribunales constitucionales de Estados miembros han invocado la teoría de las actuaciones *ultra vires* o la identidad constitucional para fundamentar su separación del Derecho de la Unión y cuestionar los principios que sustentan su funcionamiento. A esta tendencia hacen referencia diversos autores²³ y el Abogado General Spielmann ilustra haciendo mención a un más que aparente «pulso» de algunos órganos jurisdiccionales nacionales a las instituciones europeas.

No obstante, no se niega que la interacción entre el principio de primacía del Derecho de la Unión y la identidad nacional de los Estados miembros es compleja. Precisamente por ello, el Tribunal de Justicia parte del reconocimiento de la presencia de ésta en las diferentes estructuras políticas y constitucionales de los Estados

²³ En particular, Nagy, C. I., *The Rebellion of Constitutional Courts and the Normative Character of European Union Law*, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 73, n.º 1, 2024, pp. 65 a 101.

miembros. Pero aclara seguidamente que, aun con esta diversidad reconocida, comparten, como valor común a sus propias tradiciones constitucionales, el Estado de Derecho. Valor al que no sólo se han comprometido con su adhesión libre y voluntaria a la Unión, sino que es parte de la propia identidad de ésta como ordenamiento jurídico común y, por tanto, también identidad suya como Estados miembros que la integran.

En similar sentido, respecto a la contestación *ultra vires*, la conclusión es que su apreciación no puede ignorar el entorno jurídico en el que se alega que se produce. Al respecto, el Tribunal de Justicia trata de cerrar esta cuestión recordando que es a él a quien corresponde pronunciarse sobre el alcance de las competencias atribuidas a la Unión y sobre el respeto a las mismas, puesto que ello comporta una interpretación de los Tratados. Ello conlleva que no quepa inaplicar unilateralmente disposiciones comunitarias, sino que, ante una posible extralimitación en las competencias de la Unión, deba recurrirse a los mecanismos jurídicos previstos, como lo es la cuestión prejudicial. No puede ignorarse, sin embargo, que ello ha generado suspicacias en ocasiones anteriores en algunos tribunales constitucionales, como el alemán, por si dicha interpretación se realiza de forma extensiva y, en ese caso, pudiera ser susceptible de colisionar con el principio de atribución y con la inexistencia de una cláusula *Kompetenz-Kompetenz*.

En otro orden de cosas, cabe destacar a su vez que se viene apreciando en la reciente jurisprudencia un fortalecimiento del alcance de los valores consagrados en el artículo 2 TUE²⁴. No pierde tampoco en este caso la ocasión de señalar expresamente que no son meramente orientaciones de naturaleza política, sino que son principios que comportan obligaciones vinculantes. De ahí, que el Estado de Derecho se concrete, como recoge la sentencia, en el deber de los Estados miembros de evitar cualquier regresión en sus legislaciones o jurisprudencia que pueda menoscabar la independencia judicial y las garantías inherentes al mismo en sus Administraciones de Justicia.

No puede concluirse sin hacer mención al destacado cambio de postura de la República de Polonia, pues, como se reflejó en antecedentes, pasó de solicitar al Tribunal de Justicia que desestimara el

²⁴ Reciente y destacadamente: Sentencia de 21 de mayo de 2026, Comisión/Hungría (*Valores de la Unión*), C-769/22, ECLI:EU:C:2026:326.

recurso por infundado en su integridad en octubre de 2023, a admitir plenamente las tres imputaciones de la Comisión en enero de 2024, subrayando además que compartía sus alegaciones. Ello no ha sido sino el reflejo de un nuevo cambio de gobierno y tendencia política en Polonia, que se produjo precisamente en esas fechas, pasando, desde entonces, en sentido inverso a lo que ocurrió en 2015, a estar liderada por la Coalición Cívica (KO), que difiere sustancialmente del anterior gobierno del partido Ley y Justicia (PiS) que implementó las reformas judiciales regresivas que han ocasionado las respuestas de la Comisión y el Tribunal de Justicia, como ha ocurrido en este asunto.

Con ello, el riesgo que este caso ha ilustrado es la permeabilidad que los órganos jurisdiccionales han tenido al cambio de mayorías políticas. Ello se ha visto en los virajes que su jurisprudencia constitucional ha ido realizando –incluso durante el curso de un mismo procedimiento– conforme lo hacía la coyuntura política, reflejando en cada caso una afinidad en sus pronunciamientos con la mayoría gobernante. Pero, además, esa afinidad, que contraría la separación de poderes, no sólo se ha plasmado en sede de los razonamientos jurídicos, sino que se ha querido asegurar alterando los procedimientos de designación de sus miembros y modificando las potestades de los órganos jurisdiccionales. Consciente de lo anterior, parece pues, que el Tribunal de Justicia no ha querido perder esta ocasión para abogar por la seguridad jurídica e independencia judicial, consciente de que dichos cambios se están produciendo y pueden darse en más Estados miembros, tanto en un sentido como en otro, y para poner freno a la expansión de construcciones y argumentaciones jurídicas que desafían a los principios y valores de la Unión, y muy notablemente al Estado de Derecho.