

LA HISTORIA INTERMINABLE DE LOS VALORES EUROPEOS. A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL 21 DE ABRIL DE 2026, COMISIÓN/HUNGRÍA (VALORES DE LA UNIÓN)

PABLO MARTÍN RODRÍGUEZ¹
pamartin@ugr.es

Cómo citar/Citation

Martín Rodríguez, Pablo (2026).
La historia interminable de los valores europeos. A propósito de la sentencia del Tribunal de Justicia del 21 de abril de 2026, *Comisión/Hungría (valores de la Unión)*.
Revista de Derecho Comunitario Europeo, 84, 27-70.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.84.02>

Resumen

Este trabajo examina críticamente la histórica sentencia del Tribunal de Justicia del 21 de abril de 2026, *Comisión/Hungría (valores de la Unión)*, que sanciona la legislación húngara anti-LGTBI de 2021. El análisis se estructura en torno a la doble dimensión del fallo: en primer lugar, la declaración de vulneración cumulativa de derechos fundamentales de la Carta y, en segundo lugar, la consagración del art. 2 TUE como parámetro autónomo y justiciable de control judicial. El artículo profundiza en los problemas de la configuración constitucional de este parámetro de control y las incertidumbres técnico-jurídicas derivadas de esta interpretación fundamental. Se evidencia la inacabada conformación constitucional de los valores de la Unión articulada sobre una posición prevalente del Tribunal de Justicia en tensión con el equilibrio del orden constitucional plural europeo.

Palabras clave

Valores europeos; artículo 2 TUE; dignidad humana; igualdad; derechos fundamentales; Tribunal de Justicia; recurso de incumplimiento; Hungría; minoría LGBTI.

¹ Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Granada.

THE NEVER-ENDING STORY OF EUROPEAN VALUES. ON THE JUDGMENT OF THE COURT OF JUSTICE OF 21 APRIL 2026, COMMISSION V HUNGARY (UNION VALUES)

Abstract

This paper critically examines the historic judgment of the Court of Justice of April 21, 2026, *Commission v. Hungary* (Values of the Union), which sanctions the 2021 anti-LGBTI Hungarian legislation. The analysis is structured around the dual dimension of the ruling: first, the declaration of an incremental violation of fundamental rights protected by the Charter, and second, the consecration of Article 2 TEU as an autonomous and justiciable standard of judicial review. The article delves into the problems concerning the constitutional configuration of this review standard and the technical uncertainties deriving from this fundamental interpretation. It highlights the unfinished constitutional shape of the Union's values, which is articulated upon a prevalent position of the Court of Justice that stands in tension with the balance of the composite constitutional order in Europe.

Keywords

European values; Article 2 TEU; human dignity; equality; fundamental rights; Court of Justice; infringement procedure; Hungary; LGBTI minority.

L'HISTOIRE SANS FIN DES VALEURS EUROPÉENNES. À PROPOS DE L'ARRÊT DE LA COUR DE JUSTICE DU 21 AVRIL 2026, COMMISSION/HONGRIE (VALEURS DE L'UNION)

Résumé

Cet article examine de manière critique l'arrêt historique de la Cour de justice du 21 avril 2026, *Commission/Hongrie* (valeurs de l'Union), qui sanctionne la législation anti-LGBTI hongroise de 2021. L'analyse s'articule autour de la double dimension de cette décision: premièrement, la déclaration d'une violation cumulative des droits fondamentaux garantis par la Charte et, deuxièmement, la consécration de l'article 2 TUE en tant que paramètre autonome et justiciable de contrôle juridictionnel. L'article approfondit les questions relatives à la configuration constitutionnelle de ce paramètre de contrôle ainsi que les incertitudes technico-juridiques découlant de cette interprétation fondamentale. Il met en évidence la configuration constitutionnelle inachevée des valeurs de l'Union, articulée autour d'une position prévalente de la Cour de justice qui entre en tension avec l'équilibre du pluralisme de l'ordre constitutionnel européen.

Mots clés

Valeurs; article 2 TUE; dignité humaine; égalité; droits fondamentaux; Cour de Justice; recours en constatation de manquement; Hongrie; minorité LGBTI.

SUMARIO

I. UNA NUEVA ERA DE SENTENCIAS FUNDACIONALES. II. LA ARGUMENTACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA EN LA SENTENCIA: 1. Visión general y la aplicación *simétrica* de la carta: la violación de los valores *uti singuli*: 1.1. La violación del contenido esencial del principio de no discriminación. 1.2. La violación del derecho a la vida privada y a la libertad de expresión. 1.3. La violación de la dignidad humana. 2. La imputación central: de la Carta al artículo 2 TUE: 2.1. La fuerza jurídica vinculante del artículo 2 TUE. 2.2. La justiciabilidad del artículo 2 TUE. 2.3. El umbral de la violación del artículo 2 TUE. III. LA INACABADA CONFORMACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS VALORES: 1. El artículo 2 TUE: ¿un parámetro de control judicial máximo?: 1.1. El artículo 2 TUE como una obligación independiente innecesaria. 1.2. La contradictoria deriva esencialista sobre el contenido obligatorio del artículo 2 TUE. 1.3. La mirada desenfocada sobre la compatibilidad con el artículo 7 TUE. 2. Algunas prolongaciones técnico-jurídicas del artículo 2 TUE como parámetro de control: 2.1. La delimitación del parámetro de control: el artículo 2 TUE como un caleidoscopio. 2.2. La invocabilidad del parámetro de control por los individuos. 2.3. El valor añadido de la sentencia declarativa de la violación del artículo 2 TUE. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. UNA NUEVA ERA DE SENTENCIAS FUNDACIONALES

El proceso constituyente continuo de reforma de los Tratados que vivimos desde Maastricht hasta Lisboa parece que hubiera dado paso a un período igualmente relevante en términos constitucionales, pero jalonado esta vez por resoluciones judiciales (Mendes, 2025). No se trata de caer en el apego, para algunos ansioso, que la doctrina europeísta tiene tradicionalmente con los *dicta* de Luxemburgo, sino de reconocer que hace tiempo que asistimos a una portentosa saliencia del Tribunal de Justicia (en adelante, TJ o Tribunal) en la conformación jurídica e institucional de la integración, con todo lo que ello puede conllevar de problemático.

Es un fenómeno advertible desde *Pringle*² pero acentuado, sin duda, en los últimos años. Un fenómeno que a ciencia cierta no es ajeno a la insuficiencia de un marco jurídico de dificultosa modificación, es decir, a la necesidad de articular una respuesta jurídica a problemas políticos de formi-

² Sentencia de 27 de noviembre de 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756.

dable entidad, pero con la imposibilidad de superar la rigidez del procedimiento de revisión de los Tratados.

En ocasiones disponemos de marchamo oficial de esta trascendencia, en la medida en que su *importancia excepcional* los ha elevado al Pleno³. Sin embargo, nadie osaría discutir ese carácter de *landmark decisions* a otro buen número de sentencias de Gran Sala que han requerido movilizar jurídicamente los valores de la Unión y, especialmente, el Estado de derecho para atajar el ascenso de regímenes iliberales dentro de la Unión.

Es frecuente la tentación de percibir todo como una emanación natural de la ya, a todas luces, mítica sentencia *ASJP*⁴. Ciertamente, a su estela, el Tribunal ha desarrollado una cardinal jurisprudencia sobre independencia judicial y Estado de derecho, en parte cuestionada internamente y sin la cual no cabe comprender cómo queda conformado hoy día el sistema europeo de cooperación judicial (Iglesias Sánchez, 2023)⁵.

Aunque no está involucrado el Estado de derecho, esos rasgos excepcionales que sugieren otro pronunciamiento histórico convergen en la sentencia del Pleno de 21 de abril de 2026 que resuelve el recurso de incumplimiento contra Hungría por una legislación de 2021 que estigmatiza a la comunidad LGTBI⁶.

El fondo del asunto reviste, sin la menor duda, una gravedad política de primera magnitud por razón del demandado⁷ y del valor simbólico de la materia⁸. Un caso de altísimo voltaje político. Pero, desde el punto de vista

³ El art. 16 del Estatuto del TJUE permite, oído el abogado general, asignar al Pleno del Tribunal de Justicia el conocimiento de un asunto que revista importancia excepcional. Vinculado con los valores, ha sido el caso del reglamento de condicionalidad (sentencias de 16 de febrero de 2022, Polonia/Parlamento y Consejo, C-157/21, EU:C:2022:98; y Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, EU:C:2022:97, en adelante citada como Sentencia *Hungría condicionalidad*).

⁴ Sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117.

⁵ Sobre estos casos, véase el repaso autorizado de Lenaerts y Gutiérrez-Fons en esta *Revista* (2025).

⁶ Sentencia de 21 de abril de 2026, Comisión/Hungría (valores de la Unión), C-769/22, EU:C:2026:326 (en adelante, Sentencia *valores UE*).

⁷ Hungría es el Estado miembro cuyo enfrentamiento con la Unión ha alcanzado las cotas máximas (Lindeboom, 2026). El desafío del régimen de Orbán, que se ha prolongado por más de quince años, ha sido frontal y ha contaminado la práctica totalidad de las políticas europeas. La confrontación ha trascendido del marco político, adentrándose de lleno en el terreno judicial y, también, financiero, con activación de la condicionalidad presupuestaria. Cabe constatar clarísimas diferencias entre las instituciones (Hoeksma, 2026).

⁸ Los derechos de la minoría LGTBI aparentan ser el espacio por antonomasia que los regímenes iliberales explotan para evidenciar y acentuar el antagonismo ideológico

jurídico no se ha quedado a la zaga, más bien al contrario. Y buscar esa prominencia jurídica ha sido algo deliberado y único⁹.

La Comisión encuadró el recurso bajo los efectos del art. 2 TUE, de forma que el Tribunal venía formalmente llamado a dilucidar si esta disposición tiene un carácter vinculante autónomo. Y, sustancialmente, bajo esa cuestión lo que se decide es la construcción jurídica última de los valores de la Unión comunes a los Estados miembros.

No es, en absoluto, un tema menor: los valores del art. 2 TUE, desde que fueron descubiertos judicialmente hace unos años para esa defensa del Estado de derecho, han ido adquiriendo progresivamente una posición medular en la jurisprudencia del Tribunal (Bonelli, 2026), hasta el punto de poder hablar de una *value-based jurisprudence* (Von Bogdandy y Spieker, 2026). Es una descripción acertada. Las manifestaciones de ese relieve se han multiplicado en cantidad y en calidad: son un componente central del *marco constitucional propio* de la Unión¹⁰; que se añade como *premisa y parte de las características especiales y esenciales* de ese ordenamiento dotado de autonomía¹¹; que son el *fundamento de la confianza mutua*¹² y hasta de la

con la Unión (Malagodi y Stradella, 2025). Ciertamente, son un espacio sensible políticamente por las divergencias nacionales existentes, lo que ha llevado a sugerir que acaso no constituía el terreno más apropiado para testar el art. 2 TUE (Bonelli y Claes, 2023: 9). Discrepo de esta posición. Una cosa es discutir sobre el margen que un Estado miembro tiene con respecto al matrimonio igualitario (Sentencia de 25 de noviembre de 2025, Cupriak-Trojan, C-713/23, EU:C:2025:917), los derechos parentales (Sentencia de 14 de diciembre de 2021, Pancharevo, C-490/20, EU:C:2021:1008) o el cambio de sexo (Sentencia de 4 de octubre de 2024, Mirin, C-4/23, EU:C:2024:845). Otra enteramente distinta es una política oficial de estigmatización e invisibilización de todo el colectivo LGTBI, como ocurre en este caso.

⁹ Este planteamiento de la Comisión no se siguió en otros asuntos estrechamente conectados con los valores de la Unión, donde se conformó con asegurar la condena del Estado por contravenir normativa sectorial, completada con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDFUE o Carta). Véanse las Conclusiones de la abogada general Kokott de 12 de febrero de 2026, Comisión/Hungría (ley de protección de la soberanía nacional), C-829/24, EU:C:2026:90, punto 27.

¹⁰ Dictamen 1/17, de 30 de abril de 2019 (Acuerdo CETA-Canadá), EU:C:2019:341, apdo. 110.

¹¹ Sentencia de 18 de diciembre de 2025, Comisión/Polonia (control *ultra vires* de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia por Tribunal Constitucional), C-448/23, EU:C:2025:975, apdo. 176.

¹² Dictamen 2/13 de 18 de diciembre de 2014 (adhesión al CEDH), EU:C:2014:2454, apdo. 168.

*ciudadanía*¹³; y que definen la propia *identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común*¹⁴.

Es obligado constatar que, en los casi cuatro años transcurridos desde la introducción del recurso, la práctica totalidad de los argumentos a favor y en contra han sido avanzados y debatidos hasta la extenuación por una doctrina afanada. Tiempo más que suficiente para que, sin necesidad de colgarse la medalla del realismo jurídico (Lindeboom, 2026), se pudiera adivinar la respuesta del Tribunal (Martín Rodríguez, 2025: 28-29) o para intuir que tendría probablemente una acogida ambivalente, como así lo confirma un imparable aluvión bloguero¹⁵.

Con respecto a esta cuestión central, el Tribunal aparenta seguir en su sentencia una argumentación predecible que se presenta como un desarrollo coherente, casi natural, de su jurisprudencia más reciente en materia de valores y que analizaremos seguidamente de la mano de sus coincidencias y discrepancias con las conclusiones de la abogada general Ćapeta¹⁶ (II). Sin embargo, bajo esa apariencia conservadora, el pronunciamiento posee no pocas aristas. Unas, sin duda las más relevantes, desvelan lo inacabado de la construcción sobre el art. 2 TUE, dando paso a alguna incógnita constitucional, pero también a un número no menor de incertidumbres técnico-jurídicas (III). Todas ellas han de conducir a una serie de conclusiones, siempre provisionales, sobre los efectos de esta trascendental e histórica jurisprudencia (IV).

II. LA ARGUMENTACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA EN LA SENTENCIA

1. VISIÓN GENERAL Y LA APLICACIÓN SIMÉTRICA DE LA CARTA: LA VIOLACIÓN DE LOS VALORES *UTI SINGULI*

El fondo del asunto es la promulgación en Hungría de la Ley XXIX de 2021 «por la que se adoptan medidas más estrictas contra los delincuentes pedófilos y

¹³ Sentencia de 29 de abril de 2025, Comisión/Malta (ciudadanía por inversión), C-181/23, EU:C:2025:283, apdo. 95.

¹⁴ Sentencia *Hungría condicionalidad*, apdo. 127.

¹⁵ Véanse los comentarios de Van der Brink (2026), Craig (2026), Morijn (2026), Uitz y Alexandris (2026), Bárd (2026), Von Bogdandy y Spieker (2026), Harvey (2026), Riedl (2026a), Riedl (2026b), Bonelli (2026), Renoud-Delarque (2026), Hoeksma (2026), Kaiser (2026), O'Neill (2026), Lindeboom (2026), Pech (2026), Lobina y Martínez (2026), Athanasiou (2026) y Baillet (2026).

¹⁶ Conclusiones de la abogada general Ćapeta de 5 de junio de 2025, C-769/22, Comisión/Hungría (valores de la Unión), EU:C:2025:408 (en adelante, Conclusiones *valores UE*).

se modifican determinadas leyes para proteger a los menores». Dejando de lado la primera parte¹⁷, son las modificaciones que dicen proteger a los menores las que interesan aquí, pues introducen en varias leyes internas una disposición muy similar que prohíbe que se pongan a su disposición los contenidos que promuevan o representen las identidades de género que no se corresponden con el sexo asignado al nacer, el cambio de sexo o la homosexualidad.

Dos aspectos, que las conclusiones subrayan, son relevantes. Primero, la prohibición de contenidos LGTBI no alude a contenidos sexuales o pornográficos, sino que se refiere a la vida cotidiana y ordinaria de las personas LGTBI¹⁸. Segundo, poca duda cabe de que estas modificaciones caen dentro del ámbito de aplicación del derecho de la Unión al afectar la libre circulación de servicios en el mercado interior¹⁹, lo que hace aplicable la CDFUE.

En la medida en que Hungría aduce, más allá de otros argumentos técnicos, que dichas normas se adoptan para proteger a los menores y respetar el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos, la clave jurídica está en determinar si las restricciones al mercado interior y las limitaciones de derechos fundamentales que representan estas medidas pueden considerarse justificadas a la luz de las disposiciones específicas contenidas en esas normas sectoriales²⁰ y, también, a la luz de la Carta.

¹⁷ También se impugna esta primera parte que modificaba la ley de antecedentes penales y ampliaba, de manera desproporcionada y sin garantías para el titular, el acceso a los datos de personas que hubieran cometido infracciones contra la libertad sexual o moral sexual de menores, violando en consecuencia tanto el art. 10 del Reglamento General de Protección de Datos como el art. 8 CDFUE (Sentencia *valores UE*, apdos. 601 y 608). Esta parte nada tiene que ver con el resto; ahora bien, como se verá, la agrupación bajo la misma ley resultaba relevante. El Tribunal, con muy buen criterio, saca esta imputación del problema de los valores, analizándolo al final de la sentencia.

¹⁸ Conclusiones *valores UE*, puntos 39-40.

¹⁹ Algunas de forma obvia, ni siquiera discutida por Hungría, como la ley de publicidad comercial o la ley sobre medios de comunicación. Para otras, como la ley de protección de la infancia o la ley de educación pública, el Tribunal precisa construir una conexión poco controvertible con las normas generales sobre libre prestación de servicios (art. 56 TFUE y Directiva 2006/123/CE) o sectoriales como las directivas de comercio electrónico (Directiva 2000/31/CE) y servicios de comunicación audiovisual (Directiva 2010/13/UE).

²⁰ Lo ejemplifica la Directiva 2010/13 sobre servicios de comunicación audiovisual. En su art. 9.1 exige que los Estados velen por que las comunicaciones audiovisuales comerciales de prestadores sujetos a su jurisdicción no atenten contra la dignidad, no incluyan o fomenten la discriminación o produzcan un perjuicio físico o moral a menores. Igualmente, el art. 6 *bis* exige a los Estados que garanticen que los menores

La forma en que la Comisión plantea los motivos en apoyo de esta parte del recurso buscaba destacar, creo, la dimensión axiológica, pues junto a tres relativos a la normativa sectorial, la Comisión añadió uno específico sobre la violación de la Carta que Morijn (2026) ha criticado por considerar que constituía una imputación autónoma²¹.

Frente a la abogada general²², el Tribunal sigue el orden de los motivos aducidos por la Comisión en un razonamiento progresivo o cumulativo (calificado como *incremental* por Craig, 2026). De esta manera, cuando aborda primeramente las imputaciones relativas al mercado interior, emerge con claridad en todas ellas una grave violación del art. 21 CDFUE. Seguidamente, el Tribunal confirma que las medidas también constituyen vulneraciones de los arts. 7 y 11 de la Carta, para finalmente concluir también en una violación de la dignidad humana recogida en su art. 1.

1.1. La violación del contenido esencial del principio de no discriminación

En términos categóricos, el art. 21.1 CDFUE prevé: «Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convic-

no acceden a los servicios de comunicación audiovisual de prestadores sujetos a su jurisdicción que perjudiquen su desarrollo físico, mental o moral. Pero, dado que se trata de una armonización mínima, la directiva permite que estos adopten normas más estrictas (Sentencia *valores UE*, apdos. 127-128).

²¹ No es en rigor una apreciación autónoma, pues, como hemos dicho, toda la normativa caía y así lo justifica el Tribunal dentro del ámbito de aplicación del derecho de la Unión (Sentencia *valores UE*, apdo. 420). Sin embargo, la estimación del motivo específico relativo a la Carta permite que el fallo considere que todas las medidas supongan igualmente una violación del derecho a la vida privada, la libertad de expresión y la dignidad humana, eludiendo la expresión «en conexión con». Incluso admitiendo la corrección técnica de la crítica de Morijn (2026), me parece que el control abstracto que opera el recurso de incumplimiento hace menos grave esa autonomía y, de hecho, más pertinente a efectos de que el cumplimiento de la sentencia no desemboque en el mantenimiento de violaciones del derecho de la Unión, como, por ejemplo, con los contenidos LGTBI no audiovisuales también prohibidos en el marco de la educación pública.

²² Čápeta pone inmediatamente de relieve que el núcleo central es un conflicto de valores entre Hungría y la Unión (Conclusiones *valores UE*, puntos 35-43). Ya que es obvio que la norma interna entra en el ámbito de aplicación del derecho de la Unión y, por tanto, de la Carta, aborda primeramente la violación de esta y seguidamente del art. 2 TUE. Agrupa y resuelve sucintamente en un último apartado todas las imputaciones relativas al mercado interior y la protección de datos.

ciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual».

La violación de esta prohibición aparece en la primera imputación, ya que Hungría trata de justificar su normativa en el margen de apreciación que los Estados poseen para proteger a los menores de contenidos audiovisuales que puedan perjudicar su desarrollo físico, mental o moral (art. 6 *bis* Directiva 2010/13)²³.

El Tribunal, para sorpresa de nadie, afirma que tales medidas deben observar el principio de proporcionalidad (apdo. 128) y, en cualquier caso, respetar la Carta (apdo. 129), incluida la prohibición de toda discriminación por razón de sexo u orientación sexual, consagrada en el art. 21.1; «prohibición —señala el Tribunal continuando una línea asentada— que reviste *carácter imperativo como principio general* del Derecho de la Unión» (apdo. 131, cursiva añadida).

Obviamente, la norma húngara consagraba una discriminación directa basada en el sexo y la orientación sexual²⁴, pero el Tribunal inmediatamente resalta su carácter estigmatizador en el vital apdo. 136 de la sentencia, que merece reproducirse:

En la medida en que se basan exclusivamente en consideraciones relativas a las identidades y orientaciones sexuales representadas en esos programas, dichas disposiciones se asientan, además, en la premisa de que toda representación o popularización de la desviación de la identidad propia del sexo correspondiente al nacimiento, del cambio de sexo o de la homosexualidad, cualquiera que sea su contenido específico, puede suponer un perjuicio para el interés superior del menor, lo que revela una preferencia por determinadas identidades y orientaciones sexuales en detrimento de otras, contribuyendo con ello a estigmatizar a estas últimas²⁵.

²³ En un excelente análisis comparado de la jurisprudencia del TJUE y del TEDH sobre esta cuestión, Baillet (2026) muestra que, coincidiendo en resultado y compartiendo algunos argumentos, existen importantes divergencias que proceden no solo de la naturaleza sectorial del derecho de la Unión frente al CEDH, sino de la lógica que subyace en ambos textos de protección de derechos humanos, como ocurre precisamente con el principio de no discriminación.

²⁴ La normativa húngara establecía que los contenidos LGTBI (recuérdese, que representan vidas ordinarias de personas LGTBI) solo podían emitirse de 22:00 a 5:00 y no podrían gozar de la excepción prevista para comunicaciones de interés público o mensajes de sensibilización.

²⁵ A mi juicio, la abogada general desarrolla de forma más convincente este carácter (Conclusiones *valores UE*, puntos 73-81), conectándolo definitivamente con el valor igualdad (como reaparecerá posteriormente en los puntos 268 y 269).

Las alegaciones húngaras que pretendían justificar la medida en otras disposiciones de la Carta como la promoción del interés superior del menor (art. 24) y el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos (art. 14.3) son descartadas de manera categórica por el Tribunal²⁶. En otro pasaje clave (apdos. 141 y 142), el Tribunal señala que ese carácter estigmatizador hace la normativa húngara «manifiestamente contraria a las exigencias que, en una sociedad basada en el pluralismo, se derivan de la prohibición de discriminación por razón de sexo y de orientación sexual establecida en el artículo 21, apartado 1, de la Carta y vulneran, por tanto, el contenido esencial de dicha disposición»; lo que, en virtud del art. 52.1, «no puede, en ningún caso, justificarse».

Pero, además, en los apartados siguientes el Tribunal, como también de forma muy clara la abogada general (puntos 106-114), desmiente que los contenidos LGTBI *per se* puedan ser potencialmente perjudiciales para los menores (apdo. 147) y que el pluralismo educativo que protege el art. 14.3 CDFUE pueda permitir semejante exclusión en toda la esfera pública, antes bien al contrario (apdo. 153). Considerar tales alegaciones (vengan o no amparadas por el tenor de la norma sectorial) reintroduce un análisis de proporcionalidad (Harvey, 2026) que, en sentido estricto, es innecesario cuando ya se ha constatado la violación del contenido esencial de un derecho (Lenaerts, 2019).

Al enjuiciar el resto de las imputaciones funcionales, incluidas las atinentes a la libre prestación de servicios en el mercado interior, el Tribunal se remite a las consideraciones realizadas en esta parte para descartar que dichas medidas o restricciones puedan quedar justificadas (véanse los apdos. 196, 203, 233, 305, 306, 413 y 414). Lógicamente, esta remisión o, si se prefiere, ese razonamiento cumulativo se replica cuando el Tribunal estima la violación del art. 21 de la Carta en cuanto tal (apdo. 422).

1.2. La violación del derecho a la vida privada y a la libertad de expresión

La sentencia confirma que las medidas húngaras constituyen también una vulneración especialmente grave de los arts. 7 y 11 de la Carta, que recogen respectivamente el derecho a la vida privada y familiar y la libertad de expresión, en la medida en que son injerencias en esos derechos que no respetan las exigencias del art. 52.1.

²⁶ Como son descartados también los argumentos apoyados en el margen de apreciación del que gozan los Estados, el principio de subsidiariedad o el principio de cautela (Sentencia *valores UE*, apdos. 148, 156, 157 y 158).

Constatar la limitación de la libertad de expresión no resulta complicado al Tribunal, en la medida en que, según el propio tenor del art. 11 CDFUE, esta incluye no solo la libertad de comunicar y recibir informaciones e ideas, sino que específicamente protege en su apdo. 2 unos medios de comunicación plurales. Como no podría ser de otra manera, el Tribunal reconoce que, en cumplimiento del art. 52 de la Carta, el alcance mínimo del derecho viene definido por su correspondiente del CEDH (apdo. 459), pero curiosamente repasa la jurisprudencia del TEDH citando exclusivamente sus propias sentencias (apdos. 457 a 465). Aunque esta pequeña ironía no sea una novedad, sigue causando cierta melancolía reconocer la eximia fórmula *Handyside* dentro de una sentencia de sala²⁷. En cualquier caso, al restringir los contenidos audiovisuales y la publicidad (las informaciones comerciales están igualmente cubiertas), es obvio que se limitan los derechos tanto de emisores (prestadores de servicios) como de receptores (el público en general), dice el apdo. 468.

Mayor elaboración requiere la imputación relativa al derecho al respeto de la vida privada y familiar. En este sentido, el Tribunal (como previamente hizo la abogada general) articula una sólida argumentación al conectarlo con el efecto ofensivo y estigmatizador de la legislación húngara (apdos. 443-447).

Los Estados tienen una obligación positiva de garantizar el respeto a la vida privada y familiar que, naturalmente y de forma intensa, incluye la identidad sexual y la orientación sexual. La dimensión social de este derecho, referida al desarrollo social de la identidad, queda especialmente mermada y dañada en este caso por el efecto estigmatizador, pues la medida estatal pone de manifiesto una preferencia por las identidades cisgénero heterosexuales.

En consecuencia, para el Tribunal, se trata de una *limitación particularmente grave* (recuérdese el razonamiento acumulativo-*incremental*) del derecho al respeto a la vida privada y familiar de las personas no cisgénero, incluidas las personas trans o no heterosexuales (apdo. 448).

El Tribunal, sin embargo, no replica el análisis sobre si estas injerencias especialmente graves pueden quedar justificadas en virtud del interés superior del niño (art. 24.2 CDFUE) o del derecho de los padres a garantizar la educación de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas (art. 14.3 CDFUE), remitiéndose a su argumentación previa de los apdos. 135-162²⁸.

²⁷ Sentencia del TEDH de 7 de diciembre de 1976, *Handyside c. Reino Unido*, CE:E-CHR:1976:1207JUD000549372, § 49.

²⁸ El efecto de contaminación por la lógica funcional de la primera imputación, aunque existente, es reducido, pues recuérdese que en ella no se trataba tanto de ponderar la

1.3. La violación de la dignidad humana

En apenas cuatro apartados, el Tribunal resuelve la imputación sobre la violación de la dignidad humana con una argumentación organizada de forma exclusiva en torno al efecto estigmatizador de la normativa húngara. Por correctísima que esta línea sea al centrarse en su núcleo²⁹, la relevancia de la imputación, especialmente en términos de valores, hubiera hecho, a mi juicio, oportuno (sobre todo si se tiene en mente el corriente estilo deliberativo del Tribunal) explorar otras líneas acordes, por otra parte, con su propia jurisprudencia, como sería la relación de la dignidad con la violación de otros derechos, incluidos aquellos no absolutos³⁰.

En un razonamiento ortodoxo que parte de las explicaciones y su remisión a la Declaración Universal de Derechos Humanos (el llamado *post-war human dignity paradigm*), el Tribunal recuerda que la dignidad se configura en la Carta como la base de todos los derechos y, también, como *un*

alegación con respecto a la libertad del mercado, sino de saber si podía quedar justificada por la norma sectorial específica de protección.

²⁹ Como desgrana un excelente trabajo que aborda las modificaciones constitucionales húngaras relativas a las personas LGTBI, la dignidad supone no solo la libertad de los seres humanos de ser ellos mismos sin conformarse a un patrón predeterminado e impuesto por una autoridad superior (*imago hominis* lo denomina la autora), sino que posee una dimensión relacional que requiere una sociedad inclusiva y de iguales, esto es, «a society where all human beings are equally valued on the sole basis of their shared humanity» (Dupré, 2024: 263-267).

³⁰ Es constante la vinculación de la dignidad con los derechos absolutos, como prueba normativamente el capítulo I de la Carta (arts. 1-5) y, específicamente, la jurisprudencia del Tribunal con respecto a la prohibición de tratos inhumanos, donde, empíricamente, el concepto de dignidad humana parece concentrar la mayor consistencia (Arosemena *et al.*, 2026). Véase, entre muchas otras, la Sentencia de 5 de abril de 2016, Aranyosi y Căldăraru, C-404/15 y C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, apdo. 85, para cooperación judicial penal, o la Sentencia de 19 de marzo de 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, apdo. 78, en materia de régimen de asilo. La abogada general sí vincula la dignidad con la restricción de otros derechos, incluidos los llamados *derogables* como ocurre aquí (Conclusiones *valores UE*, punto 137). Esta interesante línea cohonectaría con la jurisprudencia del TJ en materia de solicitantes de asilo que ha admitido como motivo de persecución las medidas adoptadas con respecto a mujeres y niñas afganas, vinculándolo con la dignidad humana (véase la Sentencia de 4 de octubre de 2024, AH y FN contra Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, C-608/22 y C-609/22, EU:C:2024:828, apdos. 41-44, y las Conclusiones del abogado general De la Tour de 9 de noviembre de 2023, EU:C:2023:856, punto 59).

derecho fundamental en sí mismo que es absoluto (inviolable)³¹, de manera que ningún atentado o limitación puede estar justificado.

Aunque no es nuevo en la sentencia, pues el Tribunal ya lo había utilizado —como hemos visto— al abordar el derecho a la vida privada, la sentencia señala ese efecto estigmatizador de un grupo minoritario por el único motivo de su identidad u orientación sexual. Reitera, además, que la propia normativa (la Ley XXIX de 2021) asocia la delincuencia pedófila con las personas no cisgénero, incluidas personas trans o no heterosexuales; lo que, además, puede promover comportamientos de odio contra ellas.

En el último apdo. 489, no especialmente transparente, el Tribunal afirma que la estigmatización conduce a tratar a un grupo de personas, que forman parte de una sociedad caracterizada por el pluralismo, como una amenaza que merece un trato particular que establece, mantiene o refuerza su «invisibilidad social», con infracción del art. 1. Esta invisibilización social, que cobrará relevancia posteriormente en la sentencia, puede entenderse como una nueva alusión a la dimensión relacional o como un guiño al art. 2 TUE, pero, a mi modo de ver, con ella el Tribunal está señalando, de nuevo, al núcleo del paradigma de la dignidad humana en la medida en que, al hacerlos invisibles, se les priva del reconocimiento como parte de la sociedad, lo que significa deshumanizarlos, negarles la condición de seres humanos.

2. LA IMPUTACIÓN CENTRAL: DE LA CARTA AL ARTÍCULO 2 TUE

Sobre el punto jurídico central, el tema del art. 2 TUE, el Tribunal opera con un razonamiento en tres pasos: primero, confirma que de él surgen obligaciones jurídicas vinculantes (apdos. 520 a 536); segundo, establece su justiciabilidad, es decir, que dichas obligaciones pueden ser objeto de un recurso de incumplimiento (apdos. 537 a 543); y, tercero, fija el umbral de gravedad de dicha violación (apdos. 544 a 556), descartando toda virtualidad al art. 4.2 TUE (apdos. 557-563). El razonamiento es menos limpio de lo que parece, lo que se evidencia de su contraste con las conclusiones, con las que hay un paralelismo sustancial salvo en el punto tercero.

2.1. La fuerza jurídica vinculante del artículo 2 TUE

El Tribunal trata de enmarcar esta primera cuestión en la construcción jurídica de los valores que el contencioso sobre el Estado de derecho le ha

³¹ Es, como sabemos, una particularidad de la Carta frente a los textos internacionales y al propio CEDH (Sobrino Heredia, 2008: 123).

permitido levantar, como si fuese una prolongación natural (fundamentalmente de la sentencia *Repubblika*³² y las referentes al *Reglamento de condicionalidad*³³). Pero creo que hay una diferencia sustancial con esa jurisprudencia previa que, quizás, el Tribunal debería haber reconocido.

Señalada la importancia de los valores para el marco constitucional propio de la Unión, el Tribunal comienza recordando que los Estados, al adherirse libremente a ella, han asumido no solo una obligación de no regresión, sino el compromiso continuo de promoverlos. El respeto de estos valores por los Estados miembros es la premisa de la confianza mutua entre ellos, que constituye una característica específica y esencial del derecho de la Unión como ordenamiento autónomo y que, por tanto, convierte su respeto en un requisito para que el Estado pueda disfrutar de los derechos derivados de la aplicación de los Tratados a ese Estado. Por ello, el art. 2 TUE no constituye una mera enunciación de orientaciones o de intenciones de naturaleza política, sino que contiene valores que forman parte de la propia identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común y que exigen su promoción y mantenimiento por los Estados miembros. Hasta aquí, como se ve, nada realmente nuevo.

Sin embargo, al retomar el famoso *dictum* de las sentencias de condicionalidad en el apdo. 525, el Tribunal lo enuncia de nuevo en el sentido pedido por la abogada general (punto 187) y añade la expresión «más precisas», lo que cambia notablemente, a mi modo de ver, el sentido originario³⁴. Termina ahora ese apdo. 525 diciendo que: «Esos valores se concretan en principios y disposiciones que comportan obligaciones jurídicamente vinculantes *más precisas* para los Estados miembros» (cursiva añadida).

La afirmación permite, si es que en sentido estricto no debiera obligar a ello, distinguir entre las obligaciones más precisas surgidas de esos principios y normas³⁵ y las obligaciones (¿menos precisas?) que proceden de los valores

³² Sentencia de 20 de abril de 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311 (en adelante, Sentencia *Repubblika*).

³³ Véase *supra* nota 3.

³⁴ El hecho de que la abogada general propusiese que este cambio fuera explícito (Conclusiones *valores UE*, punto 186) nos lleva de nuevo a la espinosa práctica del TJUE sobre cambios jurisprudenciales (*overrulings* o *revirements*) y la conveniencia, si es que no necesidad, de que estos sean explícitos (Sarmiento, 2023).

³⁵ Esta puntualización cobraba más sentido en las conclusiones, porque la abogada general sí aborda la relación entre las obligaciones precisas y las generales, argumentando de forma convincente que, precisado un valor por el legislador en una disposición, el TJ debe abstenerse de realizar una interpretación del valor distinta a ella (Conclusiones *valores UE*, puntos 201-218, especialmente 209). Ello no es más que la consecuencia de la dimensión competencial, vertical y horizontal, de los valores (Martín Rodríguez, 2025).

del art. 2, en cuanto tales, en lo que parece un giro esencialista que atribuye al Tribunal la determinación del contenido obligatorio del valor.

Reajustando los argumentos de las conclusiones³⁶, el Tribunal afirma que el tenor, el contexto y la génesis del art. 2 TUE confirman esta interpretación. A decir verdad, la sentencia utiliza el tenor solo para la «delimitación» del contenido obligatorio, es decir, los valores cubiertos (apdo. 530, aunque no los enumere). Es realmente la génesis del precepto (en esa habitual pirueta que recurre a los trabajos de la Convención del fallido Tratado Constitucional³⁷) la que pretende descartar los argumentos textuales que irían en contra del reconocimiento de fuerza jurídica vinculante al art. 2 (apdo. 535). Así, de un lado, el Tribunal oficializa la irrelevancia del cambio de denominación de «principios» a «valores» operado por el Tratado de Lisboa, cuyas consecuencias pueden ser de largo alcance³⁸.

De otro lado, el TJ confirma en los trabajos del *Praesidium* que tales valores han de tener un «contenido jurídico básico claro» que permita discernir las obligaciones sancionables que se desprenden de él. Es verdad que la sentencia omite que

³⁶ En las conclusiones, estos tres argumentos (tenor, contexto e historia) no pretenden la sistematicidad de la sentencia. Allí aparecen como ropaje del fundamento sustancial que es el art. 49 TUE, de donde se deriva que el art. 2 contiene obligaciones jurídicas de resultado para los Estados (puntos 176-188). Por eso, las consideraciones sobre el tenor lo único que persiguen es descartar que la denominación «valor» impida considerar que tienen fuerza de obligación jurídica (puntos 167-170).

³⁷ Este uso es criticado por Van der Brink (2026) y Kaiser (2026), con intenciones opuestas. Aun asumiendo que hoy es una opinión extravagante, comparto la crítica. El «Tratado Constitucional» fue rechazado en referéndum por varios Estados miembros y nunca entró en vigor. En cualquier caso, me sigue sorprendiendo que lógicas constitucionalizantes se implanten en el Tratado de Lisboa heredadas directamente del Tratado Constitucional. Si la *mens legis* es tan importante, ha de recordarse que, en el mandato de la CIG 2007 que dio lugar al Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo expresamente afirmaba: «El TUE y el Tratado sobre el funcionamiento de la Unión no tendrán carácter constitucional» (Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 21/22 de junio de 2007, doc. 11177/1/07 REV 1, Anexo I, párr. I.3, p. 16). Parafraseando a Everson (2007), *is it just me who read that?*

³⁸ Si es que lo que hay aquí no es el inicio de un camino de equivalencia, conceptual y normativa, entre principios y valores que llegará, eventualmente, al art. 2 TUE (Martín Rodríguez, 2025). Esta equivalencia posibilitaría sortear, al menos en parte, los problemas de la relación entre ambos incisos del art. 2 TUE (véase, al respecto, Rossi, que opta por calificar los primeros de valores y los segundos de principios, 2025: 12-13). El caso más claro sería el principio de solidaridad que el Tribunal ya ha vinculado al art. 2 TUE (Sentencia *Hungría condicionalidad*, apdo. 129). Porchia no advierte problema y opta también por una doble naturaleza de valor y principio (2025).

las consideraciones del *Praesidium* se hacían en relación con el art. 7 TUE y, por tanto, la crítica acerba de Van der Brink (2026) está en parte justificada.

Sin embargo, aunque la vinculación con el art. 7 TUE pueda efectivamente invitar a negar la «justiciabilidad» del art. 2 (por efecto del art. 269 TFUE), también implica la voluntad de dotar de *fundamento jurídico* a dichas obligaciones. A mi modo de ver, ello significa que el art. 7 TUE es, con el 49, quizás el único verdaderamente pertinente para el argumento más sólido donde sustentar el carácter vinculante del art. 2 TUE, que es, sin la menor duda, el contexto (en el mismo sentido, O'Neill, 2026).

Sobre el contexto, la sentencia parte de resaltar que el art. 2 TUE está dentro del dispositivo del Tratado y no en su preámbulo³⁹. Seguidamente, individualiza el art. 49 TUE, del que la jurisprudencia ya había aclarado que implica que los Estados han de respetar los valores ahí mencionados en el momento de la adhesión y que, una vez dentro, «se comprometen de manera continua a promoverlos»⁴⁰. Termina la argumentación contextual con la (discutible) cita de otros artículos del TUE que también mencionan los valores⁴¹.

En cualquier caso, el Tribunal concluye de todo ello que los valores del art. 2 TUE «*tienen, por sí mismos, carácter jurídicamente vinculante*, del que se deriva la obligación de los Estados miembros y de las instituciones de la Unión de respetar dichos valores y de mantenerlos y promoverlos» (apdo. 536, cursiva añadida). Se trata de la afirmación más contundente para la conformación constitucional de los valores de la Unión, en particular, porque por primera vez el Tribunal enuncia con rotundidad que Estados e instituciones están vinculados *por los mismos valores* con profundas consecuencias para la acción exterior de la Unión⁴², pero también metodológicas⁴³.

³⁹ Sentencia *valores UE*, apdo. 532. También Martín Rodríguez (2023).

⁴⁰ Sentencia *valores UE*, apdo. 533. Al menos explícitamente, el Tribunal no recoge el guante lanzado por la abogada general para, por influjo del art. 49 TUE, construir el art. 2 como una «obligación de resultado» (Conclusiones *valores UE*, punto 188).

⁴¹ Sentencia *valores UE*, apdo. 534. En sentido estricto, los artículos citados solo justificarían la aparición de una obligación de *promoción y/o defensa* de los valores a cargo de las instituciones de la Unión, no para los Estados miembros (en este sentido, Conclusiones *valores UE*, punto 172).

⁴² La acción exterior de la Unión ya se encuentra profundamente juridificada (Piernas López, 2026), por lo que el reconocimiento a los valores de un contenido jurídicamente vinculante, en su triple dimensión de respeto, mantenimiento y promoción, añade una presión mayor en un contexto internacional donde la defensa de valores e intereses es crecientemente disyuntiva.

⁴³ El debate sobre el Estado de derecho y la independencia judicial ha desvelado que en no pocos autores subyace la idea de que el Estado de derecho posee contenidos

2.2. La justiciabilidad del artículo 2 TUE

La motivación para fundamentar que el art. 2 TUE puede ser el objeto de un recurso de incumplimiento es, de nuevo tras la estela de las conclusiones, novedosa⁴⁴. Obviamente, se trata de determinar si el procedimiento recogido en el art. 7 TUE es el único mecanismo admisible para establecer la vulneración de los valores de la Unión contemplados en el art. 2 TUE.

Recordemos que, con respecto a los mecanismos establecidos por el derecho secundario, el TJ ya había descartado, en las sentencias sobre *condicionalidad*, esa exclusividad, siempre que el mecanismo creado no tuviese el mismo objeto, persiguiese la misma finalidad y desembocase en medida idénticas⁴⁵.

Sin embargo, en este caso, el Tribunal no menciona estos criterios ni explica por qué no los considera pertinentes (ni siquiera a efectos de garantizar el efecto útil del art. 269 TFUE⁴⁶). Cabe que ello se deba a que no estamos ante un mecanismo de derecho derivado sino de derecho primario; pero, si es así, debería haber estado abiertamente reconocido en la sentencia, porque del razonamiento del Tribunal no se deriva. Lo único que hay es silencio.

La motivación enlaza con una línea jurisprudencial extensiva de la jurisdicción del Tribunal en materia de PESC, hoy poco reconocible en la letra del Tratado (García Andrade, 2025)⁴⁷. En efecto, la premisa es conocida: los Tratados

distintos en su aplicación a la Unión y a los Estados miembros. El desafío metodológico está, claro, en explicar por qué, si son el mismo valor, unos y otros no vienen obligados por los mismos estándares. A mi juicio, la respuesta está en la articulación de los valores a través de reglas jurídicas contextuales como son los principios generales (Martín Rodríguez, 2023, 2025).

⁴⁴ Aunque sean los mismos argumentos, parte de la lógica de las conclusiones desaparece en la sentencia. Čapeta aleja el recurso de incumplimiento del art. 7 TUE en dos direcciones: la vulneración de valores enjuiciada cae dentro del ámbito de aplicación del derecho de la Unión y el umbral definido es distinto: la negación del valor y no una violación manifiesta y especialmente grave (Conclusiones *valores UE*, puntos 31-33 y 237-247).

⁴⁵ Sentencia *Hungría condicionalidad*, apdo. 167.

⁴⁶ Un efecto útil que sí sirvió para extender las limitaciones de la jurisdicción del TJ con respecto a las resoluciones del Parlamento no mencionadas en el art. 269 TFUE y, consiguientemente, sujetas a la regulación general del recurso de anulación (Sentencia de 3 de junio de 2021, *Hungría/Parlamento Europeo*, C-650/18, EU:C:2021:426, apdos. 33 y 51).

⁴⁷ Cuyo último jalón son las sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de septiembre de 2024, *Neves 77 Solutions* (C-351/22, EU:C:2024:723) y *KS y KD* (C-29/22 P, EU:C:2024:725).

han establecido «un sistema jurisdiccional destinado a garantizar la coherencia y la unidad en la interpretación del Derecho de la Unión» (apdo. 538)⁴⁸, dentro del cual está el recurso de incumplimiento cuyo objeto es la comprobación objetiva de un incumplimiento por un Estado de una obligación (apdo. 539).

No obstante esa premisa, la posición descansa primordialmente en una interpretación generosa del párrafo 1.º del art. 19.1 TUE, casi en términos de atribución competencial autónoma⁴⁹, cuya anomalía se observa si la repli-camos, por ejemplo, con el art. 17 respecto a la Comisión. Dice el Tribunal:

En defecto de una exención [léase excepción] a la regla de la competencia general que el artículo 19 TUE confiere al Tribunal de Justicia para garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados, este es competente para controlar el cumplimiento por parte de los Estados miembros, en el marco de un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, de las obligaciones derivadas del artículo 2 TUE (apdo. 540)⁵⁰.

Hay en esta fundamentación una extraña mezcla de elipsis⁵¹ y derivación apodíctica⁵², que genera insatisfacción en un lector acostumbrado, por demás, a un TJ locuaz. Pero lo que la hace más controvertible es su conjunción con la

⁴⁸ Sentencia de 6 de marzo de 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, apdo. 35.

⁴⁹ Esta interpretación «competencialista» entronca con un famoso *dictum* de las sentencias de condicionalidad que, no de forma aleatoria, marca el punto de partida del razonamiento del TJ en esta parte. Frente a la alegación de la exclusividad del art. 7 TUE, «procede recordar —dice el Tribunal— que de la jurisprudencia se desprende que la Unión debe estar en condiciones, dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, de defender los valores enunciados en dicho artículo 2» (Sentencia *valores UE*, apdo. 537).

⁵⁰ En el apdo. 542, el TJ retoma un argumento usado en la sentencia de condicionalidad, según el cual numerosas disposiciones de los Tratados y actos de derecho derivado concretan valores, y sobre cuyo incumplimiento el Tribunal tiene competencia para pronunciarse. No obstante, habrá de convenirse en que precisamente la sección previa de la sentencia en la que el Tribunal ha separado obligaciones del art. 2 TUE y de los actos de concreción convierte este argumento en inoperante.

⁵¹ Pech, que realiza una lectura indulgente de la sentencia, sostiene que esta diferencia está afirmada, aunque no desarrollada en su detalle, proponiendo él precisamente una distinción que se derivaría de la configuración del recurso de incumplimiento como un mecanismo intermedio entre ambos párrafos del art. 7 TUE (entre el riesgo de violación y la violación grave y persistente) y, sobre todo, como un mecanismo que solo opera dentro del ámbito de aplicación del derecho de la Unión (2026).

⁵² El sesgo «competencialista» del art. 19.1, párrafo 1.º, TUE parece entroncar con una línea doctrinal que extrae de la función jurisdiccional allí contemplada una suerte de

indeterminación del ámbito de aplicación y con la fijación del umbral que abordamos a continuación.

2.3. El umbral de la violación del artículo 2 TUE

Esta parte final abunda en las incertidumbres de esta sentencia histórica cuyo razonamiento aquí adquiere un carácter más envolvente que progresivo y con tenores y digresiones que dificultan tener la certeza de qué quiere decir exactamente el Tribunal (Bonelli, 2026). Veámosla, pero no espere el lector una claridad que no existe.

Porque antes de determinar cuándo ha de considerarse que el art. 2 ha sido infringido, el Tribunal recapitula todas las infracciones ya declaradas cometidas por Hungría, incluidas las de la normativa sectorial, para confirmar que la evaluación que le incumbe es del «conjunto» (apdos. 544-545).

Podría en consecuencia considerarse que estamos ante un *umbral cuantitativo* que confirmarían en sentido negativo y positivo párrafos posteriores. El apdo. 547 descarta que toda violación de una disposición que concreta directa o indirectamente un valor suponga la violación del art. 2, mientras que el apdo. 551 habla, obsérvese el plural, de «violaciones manifiestas y especialmente graves de uno o de varios de los valores comunes a los Estados miembros». Entre medias, el apdo. 548 afirma que «la vulneración de varios derechos fundamentales garantizados por la Carta, que concretan los valores consagrados en el artículo 2 TUE, puede ser un indicio de una violación de dichos valores», lo que habrá que entender como indicio de violación no de los valores, sino de las obligaciones que se derivan de ellos en virtud del art. 2.

Ahora bien, más allá de la intención del Tribunal de fijar un listón alto, hay espacio para desconfiar de que el criterio sea puramente cuantitativo (en número y gravedad) y que la *vulneración de los valores en una forma contraria a la identidad de la Unión* no constituya en realidad el umbral cualitativo que abre la violación del art. 2 TUE⁵³. Saber si esto es así es complicado, porque esa vinculación aparece en los apartados inicial y final de la argumentación.

Si, al comienzo, se pone énfasis en que «los valores enunciados en el artículo 2 TUE imponen obligaciones jurídicamente vinculantes de carácter transversal en la Unión y definen la propia identidad de esta como ordenamiento jurídico

matización del principio de atribución competencial (véase Kaiser, 2026, y, señaladamente, Spieker, 2025).

⁵³ En un interesante trabajo, Krogel cuestiona no solo la noción de *identidad* europea, sino que esta pueda agotarse en los valores del art. 2 TUE (sin el art. 3 TUE) o fundamentarse en su carácter común (2026).

común» (apdo. 546), la idea reaparece, al final, como justificación del umbral del art. 2 TUE. El umbral cuantitativo (violaciones manifiestas y especialmente graves) vulnera las «obligaciones jurídicamente vinculantes derivadas del artículo 2 TUE, *ya que* tales violaciones son incompatibles con la propia identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común de una sociedad caracterizada por el pluralismo» (apdo. 551, cursiva añadida)⁵⁴.

Los dos apartados intermedios aumentan la confusión. El apdo. 549 parece señalar como un factor pertinente la obligación de respetar y promover los valores del art. 2 asumida voluntariamente en el momento de la adhesión, es decir, las obligaciones que se derivan del art. 49 TUE⁵⁵. Por su parte, el apdo. 550 es aún más desconcertante, pues alude al efecto útil de las disposiciones que limitan el ámbito de aplicación del derecho de la Unión (como sería el art. 51 de la Carta), pero, en vez de explicar cómo afecta eso al umbral cuantitativo superior, esta mención parece abonar el carácter autónomo o independiente de las obligaciones derivadas del art. 2 TUE, es decir, la posibilidad de que estas se proyecten más allá del ámbito de aplicación del derecho de la Unión⁵⁶. Si esto es

⁵⁴ Recuérdese que la apelación a una sociedad caracterizada por el pluralismo apareció en el enjuiciamiento de la dignidad humana. Podría creerse que esta afirmación busca entablar un nexo con el segundo inciso del artículo 2 TUE que refiere las características prevalentes de la sociedad donde se fundamentan esos valores, haciendo un guiño a propuestas recientes que, desde aproximaciones muy distintas, han comenzado a explorar esa sociedad como un locus del Derecho de la Unión (Azoulai, 2022; von Bogdandy, 2025 o Marzal, 2025). Una importante corriente ha surgido que lo da por supuesto (véase el debate *European Society After Commission v Hungary* en <https://shorturl.at/qIXla>).

⁵⁵ Sentencia *valores UE*, apdo. 521, al que se remite el apdo. 549. Precisamente, el comienzo de este apdo. 549 lo hace más enigmático, al aludir al deber de los Estados de ejercer sus competencias respetando el derecho de la Unión. Salvo que se trate de un nuevo indicio de que el TJ está ampliando el alcance del art. 2 TUE más allá del ámbito de aplicación del derecho de la Unión, este argumento sería pertinente con respecto a la alegación húngara del 4.2 TUE, pero no para fijar el umbral del art. 2 TUE. La apelación a la confianza mutua es también chocante, salvo que refuerce dicho indicio, pues, como es sabido, la confianza mutua se proyecta sobre un ámbito que excede al de aplicación del derecho de la Unión (Martín Rodríguez, 2018).

⁵⁶ Según el Tribunal, una interpretación del art. 2 que lo considerase infringido por la violación de cualquier norma que concrete directa o indirectamente un valor «podría privar de toda efectividad a los *límites impuestos al ámbito de aplicación de las demás disposiciones* del Derecho de la Unión y, en particular, de las disposiciones de la Carta, que solo se dirigen a los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta» (Sentencia *valores UE*, apdo. 550, cursiva añadida). Tiene una interpretación opuesta Baillet (2026).

así (y hay razones para creerlo⁵⁷), reparemos en la singularidad de encontrarlo en esta sección relativa a la fijación del umbral de gravedad de la infracción.

La incertidumbre no se disipa por la forma en la que la sentencia aplica el umbral al caso concreto. En efecto, el Tribunal retoma el criterio cuantitativo (conjunto coordinado de medidas, en el apdo. 553) de especial gravedad (supone la estigmatización y marginación de las personas no binarias o no heterosexuales como amenaza a la sociedad, agravado por la asociación con la delincuencia pedófila en apdo. 554). Eso le lleva a constatar que «*son contrarias a los valores de dignidad humana, igualdad y respeto a los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías en el sentido del art. 2 TUE*» (apdo. 555, cursiva añadida)⁵⁸. Pero, sin embargo, en la conclusión el Tribunal recupera el aspecto identitario cuando afirma que la Ley XXIX de 2021 vulnera de forma manifiesta y especialmente grave los valores señalados «de modo que es *contraria a la propia identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común en una sociedad caracterizada por el pluralismo*» (apdo. 556, cursiva añadida).

Termina el razonamiento sobre el art. 2 TUE con una coda donde el Tribunal descarta que el art. 4.2 TUE pueda suponer una defensa. Como indica Kaiser (2026), no hay nada nuevo en esta línea jurisprudencial que ya ha admitido que los Estados miembros gozan de un margen de apreciación con respecto a la concreción de dichos valores, pero que ello no les libera de respetar el marco común, que no puede variar de un Estado miembro a otro, razón por la que el art. 4.2 no puede «eximir de la observancia de las exigencias» del art. 2, siendo además ambos de igual rango (apdos. 559-561).

Pero, a renglón seguido, el Tribunal lo corrobora con una afirmación categórica que no pasa desapercibida. El apdo. 562 dice: «Por consiguiente, el artículo 4 TUE, apartado 2, solo protege una concepción de las identidades nacionales, en el sentido de dicho artículo, que sea conforme con los valores consagrados en el artículo 2 TUE». Semejante afirmación, aparte de desatar lógicamente las furias de la ortodoxia plural-constitucionalista⁵⁹, podría tener

⁵⁷ Como señala Bonelli (2026), la caracterización como «transversales» de las obligaciones que se derivan de los valores (apdo. 546) carece de precedente y apunta a esa extensión más allá del ámbito de aplicación del derecho de la Unión. Hasta ahora, las obligaciones habían de respetarse «de manera continuada» y, a veces en inglés, «at all times» (véase aún en la Sentencia *valores UE*, apdos. 533 y 560).

⁵⁸ La abogada general sí incluye una argumentación sobre qué valores son vulnerados y justifica la conexión entre discriminación e igualdad que, no por menos obvia, debería haber aparecido en la sentencia (véanse Conclusiones *valores UE*, puntos 265-275).

⁵⁹ Riedl (2026b) califica este apdo. 562 como «the most structurally consequential passage of the judgment» y critica que el TJ asuma una jerarquía que haga de las identidades constitucionales de los Estados miembros una variable dependiente de la

la interesante lectura *a contrario* de que, siempre que no fuese incompatible con el art. 2 TUE, el deber de respeto de la Unión a las identidades nacionales del art. 4.2 TUE se traduciría en que los Estados quedan eximidos de cumplir la norma europea. Se abriría así la idea de que el Tribunal habría aceptado un límite externo a la primacía (en el sentido acuñado por López Escudero, 2025), siempre que no se violase el art. 2 TUE, cuyo umbral de gravedad hemos visto que queda fijado en violaciones manifiestas y especialmente graves y no en cualquier tipo de violación de un valor.

Por aplaudida que pudiera ser esta vía para la conformación equilibrada del *composite constitutional order*, no creo que el TJ la haya aceptado. Antes bien, de su jurisprudencia (alguna mencionada en la sentencia) se desprende que un Estado no puede ampararse en su identidad nacional de forma contraria a un valor de la Unión mencionado en el art. 2 TUE⁶⁰. Esto revierte sobre el propio art. 2 TUE, pues el estándar de su violación no es el mismo que se aplica para apreciar la compatibilidad de las normas nacionales con los valores europeos *uti singuli*.

III. LA INACABADA CONFORMACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS VALORES

El repaso del *iter* argumentativo de la sentencia explica prácticamente la totalidad de las reacciones que ha suscitado. Poniendo pie en pared ante una amenaza interna existencial para la Unión, el TJ culmina un camino del héroe (Bárd, 2026), un *momento Marbury* (Uitz y Alexandris, 2026). El paso, por inscrito que se vea en la línea precedente (Athanasίου, 2026; Lindeboom, 2026), obviamente supone un cambio de primera magnitud en el marco relacional con los órdenes internos (Renoud-Delarque, 2026; Riedl, 2026b). Lo hace con una motivación sin la robustez metodológica requerida (Kaiser,

europea; lo que supone «a reorganisation of constitutional authority that must be named as such». Athanasiosiu (2026), por su parte, rechaza que el TJ no haga siquiera una suerte de análisis de proporcionalidad, lo que para él es rechazar asumir que la introducción del art. 4.2 TUE en Lisboa lo obliga a reconocer ese pluralismo constitucional.

⁶⁰ Sentencias de 19 de noviembre de 2024, Comisión/República Checa (Elegibilidad y condición de miembro de un partido político), C-808/21, EU:C:2024:962, apdo. 158; de 19 de noviembre de 2024, Comisión/Polonia (Elegibilidad y condición de miembro de un partido político), C-814/21, EU:C:2024:963, apdo. 155; y de 29 de abril de 2025, Comisión/Malta (Ciudadanía por inversión), C-181/23, EU:C:2025:283, apdo. 83.

2026). Es un razonamiento envolvente (Moriijn, 2026), que suma y sigue (Craig, 2026), sembrando el camino de silencios y digresiones (Bonelli, 2026), que abren un amplio espectro interpretativo, a aplaudir o criticar según veamos o no el reflejo de nuestras propias posiciones previas (Von Bogdandy y Spieker, 2026; Van der Brink, 2026).

En ese sentido, una vez asumido el extraordinario paso dado por el Tribunal, son las incógnitas que deja planteadas la sentencia las que interesa tratar y, aunque están interrelacionadas, se puede distinguir un plano más constitucional (1) de otro más técnico (2).

1. EL ARTÍCULO 2 TUE: ¿UN PARÁMETRO DE CONTROL JUDICIAL MÁXIMO?

Siempre con la cautela que ha de acompañar las primeras lecturas, la sentencia contiene claroscuros suficientes como para dudar de si el Tribunal ha construido el art. 2 TUE como un instrumento de control bajo su pleno dominio y con capacidad para impactar sensiblemente en la distribución vertical y horizontal de competencias, esto es, para sacudir la conformación del orden constitucional plural europeo. Las opiniones airadas son clara muestra de que esa penumbra existe. Son tres rasgos entre innecesarios y contradictorios que, de confirmarse, colocarían al art. 2 TUE como material constitucional altamente inflamable.

1.1. *El artículo 2 TUE como una obligación independiente innecesaria*

El primer rasgo preocupante sería la configuración del art. 2 como una obligación que se desgaja del ámbito de aplicación del derecho de la Unión⁶¹. Creo que la sentencia da motivos de sobra para pensarlo⁶² y cabría hasta decir que el Tribunal ya venía dando pistas de ello (Martín Rodríguez, 2022, 2025).

Esta sentencia ahondaría la avenida abierta por la jurisprudencia sobre independencia judicial *ex* art. 19.1, párrafo 2.º, TUE y seguida, al menos conceptualmente para mí, por el art. 49 TUE, donde se había hecho radicar, hasta ahora, el principio de no regresión. El escaso desempeño de este segundo y la generalización de la primera han podido generar la errónea sensación de

⁶¹ Hacen esta lectura Riedl (2026a), Bonelli (2026) o Von Bogdandy y Spieker (2026). Sostienen lo opuesto Baillet (2026) o Pech (2026), que admite, no obstante, la ambigüedad del texto.

⁶² *Supra* notas 55 a 57 y texto concordante.

que estas obligaciones independientes son un instrumento más, de ordinaria administración, del derecho de la Unión. No lo son.

En este caso, además, la independencia de la obligación resulta aún más problemática. Primero, por la ausencia absoluta de textualidad donde apoyarla⁶³. Y, segundo, porque esa ausencia de textualidad supone al mismo tiempo la ausencia de límites de cualquier tipo para dicha obligación. El art. 19.1, párrafo 2.º, TUE está limitado por la tutela judicial efectiva y por los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión. El principio de no regresión, por problemático que sea (Scholtes, 2023), está referido a una situación normativa concreta: aquella existente en el momento de la adhesión. El art. 2 TUE carecería de tales limitaciones textuales, y la formulación como *transversales* que el Tribunal da a las obligaciones que se derivan de él no las introduce.

Ciertamente, los valores poseen una naturaleza transversal (Mader, 2019), que contrasta con la naturaleza sectorial del derecho de la Unión (Baillet, 2026) y genera el consabido *gap* competencial para controlar lo que ocurre fuera de su ámbito de aplicación (Martín Rodríguez, 2021). Superar el *gap* mediante la conversión del art. 2 TUE en una obligación independiente ilimitada es, en mi opinión, modificar el marco de atribución competencial, ya que, como el Tribunal repite, los Estados han limitado sus derechos soberanos en ámbitos específicos⁶⁴.

A mi juicio, no existe problema alguno en aceptar que los valores generan una obligación transversal al derecho de la Unión, como el art. 2 reconoce. Pero cosa muy distinta es decir que en virtud de ese artículo los Estados miembros se han comprometido, como obligación de derecho de la Unión, a respetar dichos valores más allá de su ámbito de aplicación. Hacerlo sin el menor soporte textual, como fruto de una elaboración dogmática, no es persuasivo y puede tener la consecuencia indeseada de hacer resurgir apelaciones *ultra vires*. Conviene no olvidar que la virtualidad jurídica de los valores europeos, por escasamente intuitivo que sea esto, se manifiesta en la excepcionalidad, es decir, en las situaciones de conflicto con los órdenes constitucionales (Mendes, 2025), donde la percepción de legitimidad es indisoluble del respeto de las competencias de los restantes actores, incluidos los tribunales constitucionales.

Ello es tanto más así cuanto que convertirla en una obligación independiente es una operación, además, *innecesaria*. Lo era en este caso concreto,

⁶³ Recuérdese el peso de la literalidad en la seminal Sentencia de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, apdos. 29, 34 y 37.

⁶⁴ Sentencia de 18 de diciembre de 2025, *Comisión/Polonia (control ultra vires de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia por Tribunal Constitucional)*, C-448/23, EU:C:2025:975, apdo. 165.

como hemos visto, y lo es en abstracto, conceptualmente. Si un valor genera una obligación verdaderamente transversal, dicho valor no puede ser violado fuera del ámbito del derecho de la Unión sin serlo a la vez dentro. Si eso ocurriera, la obligación no sería realmente transversal. Por tanto, el tema debe verse al revés, porque *la transversalidad hace innecesaria la obligación independiente*. En este sentido, por definición, la violación de los valores siempre podrá ser atraída, en el marco de un recurso de incumplimiento que realiza un control de legalidad abstracto, al ámbito de aplicación del derecho de la Unión por tenue que pueda parecer la conexión⁶⁵.

De ahí que el mensaje ambiguo sobre el alcance de la obligación del art. 2 TUE se preste a una lectura en clave de no prejuzgar a futuro otras vías de recurso o de ampliar el alcance del control ahorrándoles a Comisión y Tribunal la necesidad de identificar un nexo con el derecho de la Unión. Es lógico que genere recelo en los órdenes constitucionales.

1.2. *La contradictoria deriva esencialista sobre el contenido obligatorio del artículo 2 TUE*

El segundo rasgo señalaría una deriva esencialista sobre el art. 2 TUE de donde emerge la imagen de un instrumento bajo el completo arbitrio del Tribunal, el cual, rebasando su función interpretativa, devendría en auténtico creador normativo de valores y umbrales (Renoud-Delarque, 2026). Aquí, de nuevo, la sentencia se envuelve en penumbra arrojando dudas innecesarias y hasta un mensaje contradictorio sobre su función constitucional, pues el esencialismo del contenido del valor se opone a la dimensión cuantitativa del umbral de violación que sugiere el razonamiento acumulativo.

Aparentemente, y como gran titular, la sentencia sancionaría la disociación entre valores y principios generales al afirmar una diferencia entre las obligaciones derivadas de aquellos y las *más precisas* derivadas de estos. Es una evolución jurisprudencial que el Tribunal no explica, cuando sin embargo resulta crítica desde la perspectiva de la legitimidad o, si se prefiere, de la autoridad normativa. No es nada que el debate previo y el comentario posterior no hayan editado y reeditado. El Tribunal, al postular la disociación, se adueñaría *top-down* de la definición y concreción del valor, dando pábulo a las

⁶⁵ Este caso atestigua la facilidad para atraer al mercado interior la ley de educación pública o la ley de protección del menor como restricción de la libre prestación de servicios, al tiempo que el control abstracto no requiere la prueba fáctica de la violación que sistemáticamente Hungría demandaba (Sentencia *valores UE*, apdos. 410, 420 y 493). Baillet critica esta debilidad que, a su juicio, afecta su legitimidad (2026).

acusaciones de coartar el legítimo espacio democrático nacional y europeo, donde decidir semejante concreción (provocando la *depoliticization* del plano constitucional); al desconocer la naturaleza conflictual, política y abstracta de los valores, el Tribunal entraría a desempeñar un cometido político bajo la cobertura de un lenguaje formal juridificado.

El contenido prescriptivo del valor no puede ser otro que el de los principios generales que contiene, como refrenda el mismo Reglamento de condicionalidad con el Estado de derecho⁶⁶ (Martín Rodríguez, 2025). Pero, más allá de consideraciones metodológicas⁶⁷, hay una razón última de por qué los principios generales son el cauce normativo adecuado, si es que no el único, para la alimentación y determinación de los valores europeos⁶⁸. Los principios generales son la vía que garantiza mejor la convivencia con los órdenes constitucionales, ya que, por ser sensibles a la distribución vertical y horizontal de competencias, permiten la gestión de un margen de apreciación que coexiste con un estándar autónomo, así como su subsunción en la concreción determinada por el legislador europeo y, en su caso, nacional (Martín Rodríguez, 2025). No es casualidad que sea el que mejor se reconcilia con el propio tenor del art. 2 TUE, que habla de valores comunes a los Estados miembros donde se fundamenta la Unión. Mantener el carácter común a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros propio de los principios generales en primera línea de todo razonamiento en materia de valores resulta, pues, básico para evidenciar que no operan como imposición, sino como vasos comunicantes (Kaiser, 2026, citando a Voßkuhle).

La impresión de que el art. 2 TUE queda bajo pleno dominio del Tribunal no solo procede de esa deriva esencialista, sino especialmente de la fijación de su umbral, es decir, esas violaciones manifiestas y especialmente graves de uno o más valores incompatibles con la identidad de la Unión como ordenamiento común.

⁶⁶ Art. 2.a) del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, DO L 433I de 22.12.2020.

⁶⁷ No interesa, por eso, en este momento poner de relieve la debilidad teórica y las dificultades técnicas que podríamos achacar a esa construcción de ida y vuelta del contenido prescriptivo del valor. Se va en busca de material probatorio de la existencia del contenido prescriptivo del valor en normas y reglas jurídicas más concretas, para luego distanciarse de ellas dejándolas en meras inferencias de un contenido más abstracto, pero igualmente prescriptivo. Debilidad y dificultad existen, pero no son insuperables.

⁶⁸ Creo que la justificación definitiva la proporciona brillantemente Mendes (2025), cuando contrasta la emergencia y desarrollo de principios generales y valores. Es lectura obligada.

Es claro que el Tribunal ha querido tranquilizar sobre un uso trivial del art. 2 como parámetro de control. Si lo ha conseguido es menos pacífico⁶⁹. Entre otras cosas, porque se ha mirado en el umbral utilizado por el art. 7 TUE, en lugar de buscar uno propio para el art. 2 TUE. Es cierto que al Tribunal no se le da particularmente bien diseñar umbrales sistémicos⁷⁰, pero algunas opciones había sobre la mesa, como la negación del valor sugerida por la abogada general o el recurso a su propio arsenal apuntando a un *contenido esencial*. Aunque ambas son problemáticas por razones diferentes⁷¹, lo cierto es que son mejores que el umbral finalmente retenido, que solo traslada estupor más que caracterizar la gravedad y resulta, por demás, contradictorio en parte con la autonomía del art. 2 TUE. Me explico.

Me parece que el punto de partida más lógico es definir el incumplimiento del art. 2 en función de la definición de la obligación que se sostiene que genera. Por eso, si la obligación que emana de un valor es transversal, la violación del valor debe requerir, a su vez, un *incumplimiento transversal*. Esto exige constatar que el comportamiento del Estado conlleva la comisión de múltiples violaciones del derecho de la Unión que revisten un carácter longitudinal, esto es, que se proyectan sobre los diversos ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión. Este caso lo ejemplifica. No hace falta realizar una argumentación rocambolesca para ver que, igual que ocurre con la libre prestación de servicios, las medidas húngaras impactan en las restantes libertades del mercado interior⁷² o las restringen. Y, en la medida en que marginan y estigmatizan a la minoría LGTBI, cabe construir un nexo, no tan tenue, con derechos que componen el estatuto de ciudadanía, como la libertad de circulación y residencia o los derechos de

⁶⁹ Se trata de un umbral «carefully drawn» (Riedl, 2026b) o «carefully circumscribed» (Bárd, 2026) que fija un «high threshold» (Von Bogdandy y Spieker, 2026), pero la sentencia no enuncia qué criterios hacen una violación manifiesta y especialmente grave.

⁷⁰ Es ilustrativa la evolución del creado para la cooperación judicial penal en la Sentencia de 5 de abril de 2016, Aranyosi y Căldăraru, C-404/15 y C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, apdo. 89.

⁷¹ Si el sentido último del art. 2 TUE es marcar líneas rojas que no se pueden nunca cruzar, me parece que el concepto jurídico más cercano que puede canalizar esa idea es el de contenido esencial de un derecho fundamental, por problemático que este sea (Dawson *et al.*, 2019). Se puede incluso argumentar que el TJ ya lo ha aplicado con la independencia judicial en el contexto de la defensa del Estado de derecho (Martín Rodríguez, 2025).

⁷² Dentro del marco jurídico, la propia sentencia menciona los arts. 34 y 36 TFUE, lo que no es raro, porque fácilmente se puede calificar la prohibición de contenidos LGTBI como una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa de la libre circulación de mercancías que, al violar el contenido esencial del art. 21 CDFUE, también resultaría injustificable.

participación política de la minoría invisibilizada⁷³. Conectarlo, a través de la condicionalidad horizontal, con la correcta implementación de las políticas de la Unión tampoco parece estrafalario⁷⁴. Por no mencionar el mismo Programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores⁷⁵.

La sentencia afirma el carácter autónomo de la invocación del art. 2 TUE, pero, a mi juicio, no se lo ha creído de verdad y, por ello, se ha limitado a las violaciones concretas aducidas por la Comisión en ese razonamiento cumulativo (Craig, 2026) o en matrioskas (Morijn, 2026), y esta es quizás la contradicción última de la sentencia. Si, a título del art. 2 TUE, solo cabe apoyarse en la constatación de violaciones concretas aducidas en otras imputaciones, se desnaturaliza en realidad la imputación sobre el art. 2 TUE, pues limita la posibilidad de enjuiciar y declarar que efectivamente un comportamiento del Estado (la Ley XXIX de 2021) viola una obligación dimanante del derecho de la Unión (el art. 2 TUE). Esto significa, en última instancia, que el valor carece de contenido obligatorio autónomo porque no es distinto de sus concreciones, que habrán de producirse dentro del ámbito de aplicación del derecho de la Unión. Incidentalmente, esto explica por qué se suscitan tantas dudas sobre los efectos de la sentencia declarativa del incumplimiento más allá del valor simbólico.

1.3. La mirada desenfocada sobre la compatibilidad con el artículo 7 TUE

Como hemos señalado, la sentencia no se esfuerza en diferenciar este control judicial del art. 2 TUE del que está previsto en el art. 7 TUE. Es un silencio elocuente, acaso el mayor. Hay quien ha querido encontrar en la pura

⁷³ La íntima conexión entre la libertad de expresión y una sociedad democrática ya es indicativa, pero recuérdese que la normativa húngara excluye la posibilidad a los contenidos LGTBI de quedar cubiertos como comunicaciones de interés público o mensajes de sensibilización.

⁷⁴ Véase art. 15 y Anexo III del Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados, DO L 231 de 30.6.2021.

⁷⁵ Reglamento (UE) 2021/692 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de abril de 2021, por el que se establece el programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores, DO L 156 de 5.5.2021.

diferenciación entre control judicial y control político razón suficiente de compatibilidad (Kaiser, 2026), y una lectura benevolente de la sentencia podría cobijarlo. A mi juicio, es una argumentación insuficiente.

Tampoco, en mi opinión, el hecho de que ambos mecanismos estén regulados por el derecho primario elude en modo alguno la necesidad de diferenciarlos para extraer la forma en que se relacionan entre sí. Es más, soy de una opinión opuesta a la elipsis de la sentencia, pues, a mi modo de ver, cuanto más expreso y completo hubiera sido el contraste con los arts. 7 TUE y 269 TFUE, con mayor solidez se habría percibido la legitimidad del control judicial del valor *ut sic*.

Sin embargo, la sentencia desaprovecha todas las oportunidades de hacerlo. Hemos visto que ocurre así con respecto a la innecesaria proyección del control más allá del ámbito de aplicación del derecho de la Unión, rasgo inherente a la naturaleza política del mecanismo del art. 7 TUE⁷⁶. Otro tanto cabe indicar del parámetro de control enunciado, cuya formulación se acerca tanto a la del art. 7 TUE que es explicable que una de las mejores lecturas de la sentencia lo encuadre como una etapa intermedia entre el preventivo y sancionador (Pech, 2026).

Semejante silencio sobre el art. 7 TUE en la sentencia difumina incluso el argumento definitivo argüido de que, siendo ambos procedimientos de diferente naturaleza, sus consecuencias son distintas. Esto es, que el objetivo del recurso de incumplimiento sea la comprobación objetiva del incumplimiento lo alejaría diametralmente de las sanciones del art. 7. El argumento no es tan inapelable ni por el contenido de las medidas ni por su finalidad. El art. 7 describe las sanciones como medidas que «suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate», expresión extremadamente cercana al corolario jurídico de la violación del art. 2, ya que su respeto, Luxemburgo *dixit*, «constituye un requisito para poder disfrutar de todos los derechos derivados de la aplicación de los Tratados a dicho Estado miembro»⁷⁷. Si ambos procedimientos no comparten el objetivo de poner fin a las violaciones, estaríamos obligados a concluir que las sanciones del art. 7 TUE tienen una finalidad puramente punitiva.

⁷⁶ En las notas del *Praesidium* expresamente se afirma: «Este enfoque se justifica tanto más cuanto que bastaría un claro riesgo de violación grave de uno de estos valores por parte de un Estado miembro para iniciar un procedimiento de alerta y de sanción contra él (véase el artículo 45 del anteproyecto de Tratado, que recogería el mecanismo del artículo 7 del TUE), y ello también en caso de una violación que se produzca en el ámbito de la acción autónoma (no vinculada al Derecho de la Unión) del Estado miembro de que se trate» (doc. CONV/03, Bruselas, 6.2.2003, p. 11, cursiva añadida).

⁷⁷ Sentencia *Repubblica*, apdo. 63.

En mi opinión, la afirmación del art. 2 como parámetro de control judicialmente activable a título del art. 258 TFUE habría exigido del Tribunal una profundización sobre los rasgos idiosincrásicos del mecanismo del art. 7 TUE o, si se prefiere, su función constitucional en respuesta precisamente a la alegación húngara⁷⁸. La preterición de este contraste es también una señal poderosa a las instituciones políticas que participan en dicho mecanismo sobre la que interrogarse. En ese sentido, este pronunciamiento de Luxemburgo no puede interpretarse solamente en términos de relación con los órdenes constitucionales de los Estados miembros.

2. ALGUNAS PROLONGACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS DEL ARTÍCULO 2 TUE COMO PARÁMETRO DE CONTROL

La creación del art. 2 TUE como un parámetro de control judicialmente controlable no solo plantea incógnitas de naturaleza constitucional. A su sombra germinan un número no menor de interrogantes técnico-jurídicos, en el bien entendido de que, irónicamente, cuando hablamos de valores, *technicality matters*, porque afecta a su traslación conceptual, a su articulación jurídica y a su tutela judicial (Martín Rodríguez, 2025: 29).

2.1. La delimitación del parámetro de control: el artículo 2 TUE como un caleidoscopio

Las consecuencias de la incertidumbre constitucional mencionada se manifiestan cuando observamos que desde una perspectiva técnico-jurídica *el art. 2 TUE resulta ser, al final, un caleidoscopio normativo*. Cuatro aspectos lo prueban.

Como punto de partida, aunque la sentencia debiera haber puesto fin a la controversia sobre los dos incisos del art. 2 TUE, determinar los valores que están cubiertos sigue siendo incierto, como consecuencia de la implicada equivalencia entre valores y principios. En este sentido, en la medida en que las características

⁷⁸ Solo a partir del reconocimiento de la función constitucional del mecanismo del art. 7 TUE (incluida la limitación del art. 269 TFUE) puede tratar de resolverse la convivencia entre ambos controles que exige el respeto del equilibrio institucional. La exclusión de la fiscalización judicial sobre el 7 TUE ha de entenderse como el reconocimiento en los Tratados de que el espacio de concreción de los valores corresponde constitucionalmente a las instituciones políticas de la Unión, más allá de las excepcionales líneas rojas donde se ha de confinar el control judicial del art. 2 TUE. Como se puede ver, el énfasis en el art. 19 TUE oscurece esta dimensión constitucional del art. 7 TUE arrinconándolo casi como una anomalía institucional que esconder.

de la sociedad puedan convertirse en principios (p. ej., solidaridad), no es descartable que terminen engrosando, como hemos visto, el catálogo de valores, llegado el caso, por vía de conexión con la Carta (solidaridad o pluralismo).

En segundo lugar, el caleidoscopio se revela cuando observamos que el art. 2 TUE, si bien convierte en obligatorios todos y cada uno de los valores, solo se infringe cuando se alcanza un umbral (violaciones manifiestas y especialmente graves de uno o más de ellos). En consecuencia, hay un juego de luces normativo en el art. 2 TUE que otorga fuerza vinculante a un valor que habrá de respetarse, pero cuya vulneración, a no ser que alcance el umbral requerido, no supondrá la violación de la mismísima disposición que le otorga esa fuerza vinculante⁷⁹. Hemos visto que la cuestión se complica porque, de un lado, cabe dudar de si el umbral es también cualitativo, ligado a la incompatibilidad con la identidad de la Unión, y, de otro, porque resulta difícil entender que pueda alcanzarse el umbral de gravedad sin violaciones de las obligaciones más precisas que emanan de los principios y normas donde se concretan los valores.

Un tercer espejo multiplicador se proyecta por la triple obligación de respeto, mantenimiento y promoción de los valores que fundamenta el art. 2 TUE según el Tribunal. En este sentido, el art. 2 habría engullido total o parcialmente el art. 49 TUE, incluido el principio de no regresión. Si extendemos el umbral que el Tribunal fija para la obligación de respeto a las obligaciones de promoción y mantenimiento de los valores, en principio solo violaciones (¿regresiones?) manifiestas y especialmente graves de uno o más valores conllevarán el incumplimiento del art. 2 TUE, con la duda de si quedará cualquier otra bajo el imperio del art. 49 TUE.

El último haz de luz diversa que emana del art. 2 TUE procede de la idéntica vinculación a los valores ahí contemplados para instituciones y Estados miembros, lo que obliga a trasladar el mismo parámetro de control a las instituciones. Esta traslación *ex art. 2 TUE* plantea, como decía, problemas en su aplicación a la acción exterior de la Unión, pero lo que destaca de la extensión atañe a la obligación de mantenerlos, esto es, a *la traslación a las instituciones de la Unión del principio de no regresión*. Ello proyecta un formidable límite al legislador europeo, que no podrá derogar o modificar una norma en una manera que suponga la reducción de la protección de un valor⁸⁰.

⁷⁹ La consecuencia directa de postular un contenido autónomo del valor, disociado de los principios generales, es que precisa encontrar un fundamento jurídico de su obligatoriedad y este solo puede estar en el art. 2 TUE.

⁸⁰ Cabe preguntarse si la actual reformulación de la política europea de asilo y migración superaría ese escrutinio y hasta si no hemos abandonado el terreno de la no regresión para entrar en el de las líneas rojas (Ganty y Kochenov, 2024).

Algo que parecía más difícil apreciar respecto de los Estados se observa aquí inmediatamente: ese principio es problemático en términos de equilibrio institucional y, en última instancia, de democracia. El hecho de que el parámetro de control operativo para las instituciones sea solo el art. 2 (sin el 49 TUE) y, por tanto, exija regresiones manifiestas y especialmente graves no elimina la necesidad de replantearse el tema.

2.2. La invocabilidad del parámetro de control por los individuos

Si ponemos en relación esta jurisprudencia sobre el art. 2 TUE con los principios clásicos que vertebran las relaciones entre el derecho de la Unión y los derechos internos, inmediatamente se percibe que el aspecto más problemático es su invocabilidad por los particulares⁸¹.

Que la cuestión de la eficacia directa es complicada lo ilustran las conclusiones. En ellas, Čapeta destaca que la utilización del art. 2 TUE como parámetro de control en un recurso de incumplimiento no requiere que este posea el grado de precisión necesario para desplegar efecto directo, pero admite que su mera aceptación reabrirla la cuestión de la invocabilidad de exclusión o de sustitución⁸².

El caleidoscopio normativo mencionado (que aloja en el art. 2 varias prescripciones) y el razonamiento acumulativo (que, inevitablemente, atrae las interacciones con las concreciones de los valores que resultan infringidas) dificultan, a mi juicio, dar una respuesta simple a esta cuestión. Pero, incluso si nos quedamos, como parece que corresponde, exclusivamente en la prescripción que se deriva del umbral fijado para el art. 2 TUE (violaciones manifiestas y especialmente graves de uno o varios valores), la respuesta está aún abierta como consecuencia de la notable evolución que la eficacia directa ha experimentado desde la jurisprudencia *Popławski II*⁸³. La determinación de si una disposición posee o no eficacia directa ha dejado de ser una tarea sencilla (Martínez Capdevila, 2025). En especial en caso de invocabilidad de exclusión, pues el Tribunal parece decantarse por una incondicionalidad entendida como

⁸¹ Ciertamente, el Tribunal ha afirmado sin ambages la primacía de los valores de la Unión en tanto que parámetro de control —las importadas *red lines* de Von Bogdandy (2021)— y, como hemos visto *supra*, difícilmente se puede entender que, dentro de ese margen, el Tribunal haya admitido un límite externo a la primacía a título del art. 4.2. TUE. Por otra parte, la misma sentencia ofrece ejemplos variados de interpretación conforme con los valores (o al menos sus concreciones de derecho primario) de las normas de derecho derivado.

⁸² Conclusiones *valores UE*, punto 210 y notas al pie 73 y 110.

⁸³ Sentencia de 24 de julio de 2019, *Popławski II*, C-573/17, EU:C:2019:530.

límites del margen de apreciación del destinatario, que prescinde de que la disposición busque otorgar derechos al particular y, en ocasiones, hasta de la precisión para poder amparar una pretensión subjetiva.

No debemos olvidar que, bajo esta apariencia técnico-jurídica, lo que en realidad se decide es el carácter concentrado o difuso del control del respeto del art. 2 TUE y, por tanto, el rol que individuos y tribunales internos podrán interpretar a la hora de activar y ejecutar el escrutinio del derecho nacional a la luz de los valores europeos. Inmediatamente vienen a la mente los paralelismos con el art. 19.1, párrafo 2.º, TUE, en especial por su conjunción con el carácter independiente de la obligación proyectada más allá del tradicional ámbito de aplicación del derecho de la Unión. Coincido, por ello, con quienes intuyen que la conformación definitiva del art. 2 TUE vendrá de la mano de prejudiciales que lo invoquen frente a normas nacionales (p. ej., Von Bogdandy y Spieker, 2026; Pech, 2026; Bonelli, 2026), aprovechando o no una concreción que sí posea de manera indiscutible efecto directo. De hecho, y por no salirnos del objeto del recurso, en el punto de mira podrían encontrarse legislaciones anti-LGTBI que se han adoptado en otros Estados miembros, así como otras medidas húngaras que no fueron cuestionadas en este recurso (Lobina y Martínez, 2026).

Tampoco resulta clara la invocación por el individuo para exigir la responsabilidad del Estado por violación del derecho de la Unión, ya que, en este caso, dos factores se añaden a la complejidad señalada al tratar de la eficacia directa anteriormente. En efecto, aquí también son determinantes las normas donde aparecen las concreciones de los valores, como lo es el razonamiento progresivo que acumula violaciones concretas de ellos. Pero, con carácter adicional, han de añadirse los posibles efectos de la potencial extensión de la obligación más allá del ámbito de aplicación del derecho de la Unión y la constatación objetiva del incumplimiento del art. 2 TUE en la sentencia del Tribunal⁸⁴.

A este respecto, el umbral diseñado para el art. 2 TUE cumple por definición con la exigencia de violación suficientemente caracterizada. En consecuencia, toda aplicación de la Ley XXIX de 2021 ha de considerarse una violación suficientemente caracterizada del derecho de la Unión. Y si, como cabe interpretar, la obligación es independiente, cabría exigir la indemnización.

⁸⁴ Sabemos que, como regla general, no es precisa una sentencia previa que declare el incumplimiento del Estado para generar el derecho de los particulares a ser indemnizados (Sentencia de 28 de junio de 2022, Comisión/España [violación del derecho de la Unión por el legislador], C-278/20, EU:C:2022:503, apdos. 104-106), pero, mientras el art. 2 TUE solo opere con un control concentrado, hay que darla por supuesta.

zación de todo daño sufrido por su aplicación con independencia de que el Estado estuviera o no aplicando el derecho de la Unión. Sería el caso de cualquier sanción impuesta a personas físicas o jurídicas por las autoridades húngaras en aplicación de la normativa de marras donde no aparezca ningún vínculo transnacional.

Claro está, el Tribunal debe antes despejar la incógnita de si el art. 2 TUE es una norma que tiene por objeto conferir derechos a los particulares; requisito que, como es sabido desde la seminal *Francovich*⁸⁵, abarca un espacio más amplio que la estricta eficacia directa. La respuesta bien podría ser positiva si el referente es un valor *uti singuli*, pero, si el referente es el umbral de gravedad de la violación, la cuestión está más abierta.

Y, sin embargo, incluso una respuesta en sentido negativo no acabaría con las interrelaciones imaginables. Podemos preguntarnos si la constatación de la violación del art. 2 TUE no debiera conllevar *per se* la elevación de toda violación concreta (por ejemplo, en el marco del mercado interior) a una violación suficientemente caracterizada, generando automáticamente el derecho a ser indemnizado, al formar parte de una serie coordinada de medidas que constituyen una violación de uno más valores en el sentido del art. 2 TUE⁸⁶.

Como algún autor ha augurado, es probable que estas cuestiones irresueltas regresen por vía prejudicial al Tribunal, obligándolo a desmadejar el caleidoscopio normativo que encierra el art. 2 TUE.

2.3. El valor añadido de la sentencia declarativa de la violación del artículo 2 TUE

Está muy difundida la opinión de que la sentencia declarativa del incumplimiento del art. 2 TUE tiene fundamentalmente un valor simbólico, pero que en términos técnicos añade poco o nada a la constatación de los incumplimientos funcionales y de la Carta (por todos, Morijn, 2026). No cabe la menor duda de que la dimensión simbólica es la más sobresaliente. En este sentido, esta sentencia culmina el mensaje inequívoco y contundente del Tribunal sobre cómo va a actuar con respecto a la protección de los valores de la Unión, esto es, como guardián de un orden constitucional (O'Neill, 2026).

⁸⁵ Sentencia de 19 de noviembre de 1991, *Francovich y Bonifaci*, C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428.

⁸⁶ Quedará, naturalmente, pendiente la prueba de la realidad del daño y la relación de causalidad, cuya exigencia ha emergido con fuerza en la jurisprudencia más reciente (sentencias del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2024, *Kočner*, C-755/21 P, EU:C:2024:202, apdo. 135; y de 18 de diciembre de 2025, *WS y otros*, C-679/23 P, EU:C:2025:976, apdo. 60).

Sin embargo, más allá del valor simbólico, hemos de atender a otros efectos jurídicos que la sentencia conlleva o a repercusiones que debería tener. Algunos son claros, otros menos. Entre los primeros está el cumplimiento de la sentencia, que no puede ser otro que la abolición completa de la medida interna contraria al art. 2 TUE (Pech, 2026). Ello se deriva de la condición transversal de la obligación, pero vendría reforzado aún más si aceptamos su carácter independiente, pues significaría que el art. 2 TUE seguiría siendo incumplido si la medida persistiese fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión⁸⁷. Un segundo efecto, también claro, es el previsible aumento de la cuantía de la sanción que arrastraría el no acatamiento de la sentencia. Aunque se ha dudado de ello por la implicación de la dignidad humana (Bonelli y Claes, 2023), me parece que ese aumento va en línea con el mensaje enviado por el Tribunal sobre las consecuencias económicas de desconocer sus sentencias en materia de valores⁸⁸.

De igual manera, la sentencia declarativa del incumplimiento debería desplegar los debidos efectos sobre el funcionamiento de la condicionalidad presupuestaria y, de manera particularmente intensa, sobre las competencias discrecionales de la Comisión que se encuentran ahora bajo escrutinio del Tribunal⁸⁹. La pronta resolución de este asunto es más que conveniente, pues, a tenor de las noticias recientes, la Comisión sigue considerando que cabe un uso táctico de sus competencias (Pech, 2026; Morijn y Schepele, 2026).

Queda finalmente preguntarse por los efectos de la sentencia que debieran extenderse a otros ámbitos del derecho de la Unión en la medida en que el respeto del art. 2 TUE es la premisa que justifica la confianza mutua entre Estados miembros. En buena lógica, si la sentencia proporciona «la comprobación objetiva del incumplimiento», los mecanismos basados en

⁸⁷ Como señala Pech (2026), el cumplimiento de buena fe debería alcanzar a otras normas húngaras, incluida la problemática decimoquinta enmienda constitucional adoptada en 2025 (véase el dictamen de la Comisión de Venecia sobre su compatibilidad con los estándares internacionales de derechos humanos, 9-10 de octubre de 2025, Estrasburgo, doc. CDL-AD[2025]043).

⁸⁸ Sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría, C-123/22, EU:C:2024:493.

⁸⁹ Como se recordará, en lo que parece fue una contraprestación por no obstaculizar una ayuda a Ucrania, la Comisión desbloqueó fondos húngaros que habían sido retenidos por incumplir la condicionalidad horizontal relativa al respeto de la Carta y, especialmente, la independencia judicial. El Parlamento impugnó las decisiones de desbloqueo discutiendo la competencia de la Comisión para hacerlo sin verificar el efectivo cumplimiento de las condiciones. Sobre este crucial asunto de enfrentamiento institucional, disponemos ya de Conclusiones de la abogada general Ćapeta de 12 de febrero de 2026, Parlamento/Comisión, C-225/24, EU:C:2026:88.

la confianza mutua, como la cooperación judicial penal, deberían decaer de manera automática. Como llueve sobre mojado, creo improbable que el Tribunal vaya a admitir esta automaticidad, no solo porque en este caso la conexión de los valores violados parecería tangencial a los mecanismos de reconocimiento mutuo, sino porque el TJ ya aceptó esa contradicción de forma mucho más intensa, cuando la comprobación objetiva de que se vulneraba el Estado de derecho por violación de la independencia judicial no conllevó la suspensión de la cooperación judicial penal, sino su transmutación en imparcialidad (Martín Rodríguez, 2021). En consecuencia, poco cabe esperar de esta sentencia para la reformulación del test *LM*⁹⁰, como menos aún cabe hacerlo para impactar sobre el esclerótico funcionamiento del procedimiento del art. 7 TUE (Pech, 2026; *contra* Hoeksma, 2026).

IV. CONCLUSIONES

El recorrido hecho hasta aquí proporciona razones de sobra para reconocer el carácter histórico, fundacional, de esta sentencia al mismo tiempo que sugiere hacer gala de cautela en su valoración, consciente de los múltiples ángulos que abre.

En esta sentencia el Tribunal de Justicia ha fijado el estándar último de la configuración constitucional europea: *el estándar que marca los límites de la divergencia constitucional admisible dentro de la Unión*. Esos límites vienen definidos por los valores del art. 2 TUE que adquieren un contenido jurídico obligatorio indisponible que se proyecta por igual sobre los Estados miembros y sobre las instituciones europeas. No cabe, por eso, sombra de duda sobre la importancia constitucional de este pronunciamiento. Con el establecimiento de este superestándar europeo, el Tribunal ha ejecutado un movimiento tan audaz como anticipable. Y, dada la deriva política dominante en algunos Estados miembros (y presente en casi todos), se puede decir que la aparición de dicho estándar era hasta cierto punto inevitable o cuestión de tiempo.

Conviene, por eso, distinguir la justificación del estándar de su concreta conformación en la sentencia. La confianza mutua que sustenta el mercado interior o el espacio de libertad, seguridad y justicia conlleva la extensión de los efectos de los actos jurídicos nacionales a los ordenamientos de los restantes Estados. Por esa razón, la confianza mutua requiere ineludiblemente determinar los límites de la divergencia constitucional admisible por fuera de la cual un

⁹⁰ Sentencia de 25 de julio de 2018, LM/Minister for Justice and Equality (deficiencias del sistema judicial), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, apdo. 68.

ordenamiento no puede admitir esa comunicación, no puede importarla reconociéndole efectos jurídicos. En este sentido, frente a la emergencia de estándares nacionales dispares, parece justificado definir un estándar europeo común vinculado a los valores cuyo respeto fundamenta la confianza mutua.

La cuestión, constitucionalmente relevante desde la perspectiva de la distribución institucional de la autoridad, es determinar si ese superestándar europeo ha de aplicarse horizontalmente por los jueces internos, como viene operando en el marco de la cooperación judicial penal, o si debe ser un control vertical a cargo del Tribunal de Justicia. En la medida en que el control horizontal entre Estados es, en cuanto tal, de alcance limitado, irregular y solo reactivo (Martín Rodríguez, 2020), afirmar la autoridad del Tribunal para activar el control jurisdiccional de los valores parece, desde el punto de vista normativo, la opción más razonable. El Tribunal lo ha hecho en esta sentencia en términos inequívocos aprovechando una situación que ha leído correctamente como una especialmente propicia para aceptar la defensa judicial de los valores.

No estamos, en sentido estricto, ante *groundbreaking material* que nos sitúe en *terra incognita*. La defensa judicial del Estado de derecho como valor, fundada en el art. 19.1, párrafo 2.º, TUE, ya ha hecho aparecer los principales argumentos que estamos manejando. Y, precisamente por ese debate, sabemos que la clave radica en cómo resulta conformado ese control y definido ese superestándar⁹¹. Y aquí, por las lecturas tan abiertas, casi opuestas, que permite la sentencia, las conclusiones invitan a la matización y a la prudencia. También en parte a la crítica.

La primera conclusión, poco controvertible, es que la sentencia no provee el resultado principal que se esperaba. La *conformación constitucional de los valores europeos permanece inacabada*, incierta, y genera la familiar impresión de construcción jurisprudencial *stone-by-stone* (Lenaerts, 2013) que provoca la sospecha perenne de que las sentencias del Tribunal han de leerse siempre en clave estratégica, a futuro⁹².

Pero, en segundo lugar, no cabe duda de que hay *avances extraordinarios* bienvenidos en esta conformación. Dos sobresalen, a mi juicio: el reconocimiento del contenido jurídico vinculante de los valores y, especialmente, la

⁹¹ En sentido estricto, estamos en un estadio similar a la Sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (independencia del Tribunal Supremo), C-619/18, EU:C:2019:615, con la duda de si contiene la semilla del efecto directo que reconoció la Sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (nombramiento de jueces en el Tribunal Supremo), C-824/18, EU:C:2021:153, apdo. 146.

⁹² Véase, clásica, la explicación estratégica de Alter (1998).

idéntica sujeción a ellos de instituciones europeas y Estados miembros. El primero de ellos ha de conducir, en mi opinión, a la equiparación entre valores y principios en el sistema jurídico de la Unión, mientras que el segundo deberá ser testado o más bien ratificado para las instituciones con la firmeza con la que se aplica a los Estados miembros.

Sin embargo, más allá *aparecen zonas grises*. El parámetro de control del art. 2 TUE queda configurado con la suficiente ambigüedad como para ser percibido constitucionalmente como un instrumento potencialmente irrestricto en manos del Tribunal y, en términos técnicos, como un caleidoscopio normativo endiablado que ampara prescripciones dispares cuyos efectos últimos son difícilmente anticipables.

Las expresiones que sugieren un alcance independiente absoluto del parámetro de control —difícilmente compatible con las cláusulas europeas constitucionales—, acompañadas de una concepción esencialista de los valores —emancipada de los principios generales que son el vaso jurídico comunicante con los órdenes constitucionales— y de la determinación de un umbral de gravedad que básicamente se superpone con el previsto para el Consejo Europeo —que los Tratados sustraen al control judicial— presentan la sentencia como un auténtico *tour de force* del Tribunal frente al resto de los actores constitucionales europeos. En particular, porque, como hemos visto, no son necesarios para garantizar el respeto de los valores como obligaciones transversales al derecho de la Unión.

En consecuencia, su presencia puede interpretarse como un signo de una desafortunada desconfianza del Tribunal hacia aquellos actores y como la afirmación de una posición institucional prevalente más que problemática⁹³. Es poco imaginable que esto sea un efecto indeseado de la sentencia que haya pasado completamente inadvertido en Luxemburgo. Es por eso poco imaginable que pase desapercibido en otras capitales judiciales y que no obtenga respuesta en forma de amenaza *ultra vires*, esta vez de mayor peso.

Al mismo tiempo, la *construcción metodológica es débil y encierra contradicciones* procedentes del razonamiento cumulativo que ha de conducir al umbral de gravedad como obligación que justifica una imputación autónoma. La exigencia de violaciones de las concreciones de los valores

⁹³ Iglesias Sánchez considera que el repliegue de los actores políticos efectivamente ha inducido una judicialización de la defensa de los valores de la Unión que puede interpretarse, para el Tribunal de Justicia, en términos ackermanianos de *momento constitucional*, donde esa garantía «se emanciparía de una interpretación estricta del principio de atribución de competencias» y que marcaría una «fuerte judicialización del proceso político de la Unión Europea» (2023: 192-194).

desmiente tanto el contenido autónomo del valor como hace imposible la independencia de la obligación, en ocasiones de forma absoluta, como ocurre con la dignidad humana o el respeto de derechos fundamentales que están condicionados por el art. 51 CDFUE. El Tribunal ha sucumbido, a mi modo de ver, a la fascinación categorial de creer que todos los valores operan igual (Martín Rodríguez, 2025). Así, a pesar de que el caso esté referido a los valores de la dignidad humana, la igualdad y la protección de derechos fundamentales, ampliamente codificados en el derecho primario de la Unión, se evidencia en la sentencia que el Tribunal sigue teniendo como referencia para la construcción de los valores al Estado de derecho y, posiblemente, a la democracia. De ahí su afán por afirmar un contenido autónomo y un alcance independiente. De ahí también quizá la desconfianza en que el control concentrado, tal y como es activado por la Comisión, sea bastante para contrarrestar una grave involución en materia de valores y no sea precisa, como ha ocurrido con la preservación de la independencia judicial, la triangulación con los jueces internos.

Finalmente, y aunque sea una conclusión tangencial a este asunto, resulta imposible no tener la sensación de que la actual prominencia del Tribunal de Justicia en la conformación del derecho de la Unión como campo jurídico (Alexandris, 2025) nos obliga a desempolvar las clásicas lecturas del proyecto *integration through law* que, sin embargo, hoy, época de sociedades descreídas del derecho, producen disonancias mayores (Azoulai, 2016). Lejos quedan aquellos *good old days* en los que las aproximaciones internacionalistas aceptaban mansamente el *diktat* funcionalista de domesticación de Estados y sociedades. Los tiempos teóricos han cambiado drásticamente. El lenguaje constitucionalista que el propio Tribunal de Justicia ha convocado y que se ha convertido en el actual código de comunicación oficial procesa mal el dirigismo judicial, incluso en el noble nombre de los valores europeos. Las aproximaciones decoloniales que empiezan a refrescar el panorama teórico europeísta revelan un lado oscuro de esos valores (Marzal, 2025) que resulta inconmensurable con el relato triunfalista del Tribunal.

Bibliografía

- Alter, Karen J. (1998). Who Are the «Masters of the Treaty»? European Governments and the European Court of Justice. *International Organization*, 51 (1), 121-147. Disponible en: <https://doi.org/10.1162/002081898550572>.
- Arosemena, Gustavo; Tzavellos, Foivos Ioannis y Nanda, Rohan (2026). Mapping the Meaning of Human Dignity at the European Court of Human Rights: An Unsupervised Learning Approach. *Computer Law and Security Review*, 60, 1-16. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2025.106253>.

- Athanasios, Georgios (2026). When Values Eclipse Identity: Commission v Hungary (Values of the Union) and the Unfinished Balancing of Articles 2 and 4(2) TEU. *European Law Blog* [blog], 5-6-2026. Disponible en: <https://is.gd/5YK9iQ>.
- Azoulai, Loïc (2016). «Integration through law» and us. *International Journal of Constitutional Law*, 14 (2), 449-463. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/mow024>.
- Azoulai, Loïc (2022). The Law of European Society. *Common Market Law Review*, 59, 203-214. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/COLA2022151>.
- Baillet, Olivier (2026). The Union Values case from the perspective of LGBTI rights: The CJEU as a Human Rights Court? *European Law Blog* [blog], 1-6-2026. Disponible en: <https://doi.org/10.21428/9885764c.46bea92d>.
- Bárd, Petra (2026). Op-Ed: «The CJEU's Monomyth: Reaching Article 2 TEU, the Union's Crown Jewel». *EU Law Live* [blog], 4-3-2025. Disponible en: <https://is.gd/CtgPVD>.
- Bonelli, Matteo (2026). Op-Ed: «Solving One Question, Opening Many More: Valeurs de l'Union». *EU Law Live* [blog], 11-5-2026. Disponible en: <https://is.gd/jWFZ5k>.
- Bonelli, Matteo y Claes, Monica (2023). Crossing the Rubicon? The Commission's Use of Article 2 TEU in the Infringement Action on LGBTIQ+ Rights in Hungary. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 30 (1), 3-14. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1023263X231186288>.
- Craig, Paul (2026). Op-Ed: «Article 2, Values and Incremental Legal Reasoning». *EU Law Live* [blog], 27-4-2026. Disponible en: <https://is.gd/1t4pJy>.
- Dawson, Mark; Lynskey, Orla y Muir, Elise (2019). What is the Added Value of the Concept of the «Essence» of EU Fundamental Rights? *German Law Journal*, 20 (6), 763-778. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/glj.2019.61>.
- Dupré, Catherine (2024). Hungary's attacks on human dignity: Article 2 TEU and the foundations of democracy in the European Union. *European Law Journal*, 30 (3), 260-283. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/eulj.12526>.
- Everson, Michelle (2007). Is It Just Me, or Is There an Elephant in the Room? *European Law Journal*, 13 (1), 136-145. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00357.x>.
- Ganty, Sarah y Kochenov, Dimitri Vladimirovich (2024). EU Lawlessness Law. *Columbia Journal of European Law*, 30 (1), 78-156.
- García Andrade, Paula (2025). El control judicial de la PESC tras los asuntos *Neves 77 Solutions* y *KS y KD*: los principios constitucionales del derecho de la UE como fundamento y límite de la jurisdicción del TJUE. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 80, 61-96. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.80.03>.
- Harvey, Darren (2026). Op-Ed: «Commission v. Hungary and the Essence of Fundamental Rights: Proportionality in Disguise?» *EU Law Live* [blog], 18-5-2026. Disponible en: <https://is.gd/OC7x09>.

- Hoeksma, Jaap (2026). Op-Ed: «Commission v. Hungary: A Vindication for the European Parliament». *EU Law Live* [blog], 13-5-2026. Disponible en: <https://is.gd/6JULMi>.
- Iglesias Sánchez, Sara (2023). *La independencia judicial ante el Tribunal de Justicia de la UE*. Cizur Menor: Thomas Reuters Aranzadi.
- Kaiser, Lena (2026). Heavy Artillery, Light Reasoning: A Doctrinally Thin but Significant New Autonomous Standard of Review under Article 2 TEU. *Verfassungsblog* [blog], 29-4-2026. Disponible en: <https://is.gd/4EKp2M>.
- Krogel, Maciej (2026). Is It Enough to Say ‘Common Values’ When We Mean the Essence of European Integration? Reassessing the Understanding of Art. 2 TEU as the Identity of the EU Legal Order. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 86 (1), 225-244.
- Lenaerts, Koen (2013). How the ECJ Thinks: A Study on Judicial Legitimacy. *Fordham International Law Journal*, 36 (5), 1302-1371.
- Lenaerts, Koen (2019). Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU. *German Law Journal*, 20 (6), 779-793.
- Lenaerts, Koen y Gutiérrez-Fons, José Antonio (2025). Es la historia de un valor como no hay otra igual: la protección del Estado de derecho en la UE y su evolución. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 82, 33-73.
- Lindeboom, Justin (2026). Op-Ed: «The Amenable Court of Justice: A Legal Realist Take on the Justiciability of Article 2 TEU». *EU Law Live* [blog], 20-5-2026. Disponible en: <https://is.gd/AB9xHu>.
- Lobina, Benedetta y Martínez, Esther (2026). EU values, LGBTQI+ rights and the future of democracy in Hungary and beyond: On the wider significance of case C-769/22. *EU Law Analysis* [blog], 30-4-2026. Disponible en: <https://is.gd/Gbm61Z>.
- López Escudero, Manuel (2025). Alcance y límites de la primacía del derecho de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 82, 75-118. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.82.03>.
- Mader, Oliver (2019). Enforcement of EU Values as a Political Endeavour: Constitutional Pluralism and Value Homogeneity in Times of Persistent Challenges to the Rule of Law. *Hague Journal on the Rule of Law*, 11 (1), 133-170.
- Malagodi, Mara y Stradella, Elettra (2025). Conceptualising the Link between Constitutional Degradation and Gender Populism. *European Constitutional Law Review*, 21 (1), 8-36.
- Martín Rodríguez, Pablo (2018). Confianza mutua y derechos fundamentales en el espacio de libertad, seguridad y justicia. En Ana Salinas de Frías y Enrique Martínez Pérez (dirs.). *La Unión Europea y la protección de los Derechos Fundamentales* (pp. 247-258). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Martín Rodríguez, Pablo (2020). Y sonaron las trompetas a las puertas de Jericó... en forma de sentencia del *Bundesverfassungsgericht*. *Revista General de Derecho Europeo*, 52, 1-42.
- Martín Rodríguez, Pablo (2021). *El Estado de Derecho en la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons.

- Martín Rodríguez, Pablo (2022). El Estado de Derecho como valor fundamental de la Unión común a sus Estados miembros. *Cuadernos Digitales de Formación*, 13. Madrid: Consejo General del Poder Judicial. Disponible en: <https://doi.org/10.62659/CF2201301>.
- Martín Rodríguez, Pablo (2023). The respect of the rule of law by the European Union in times of economic emergency. Apropos of Anna Zemskova's brilliant Ph.D. *Nordic Journal of European Law*, 6 (3), 158-173. Disponible en: <https://doi.org/10.36969/njel.v6i3.25716>.
- Martín Rodríguez, Pablo (2025). Los dilemas actuales del Estado de derecho en la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 81, 11-37. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.81.01>.
- Martínez Capdevila, Carmen (2025). Efecto directo del derecho de la UE e inaplicación del derecho interno en la jurisprudencia reciente del TJUE. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 82, 159-185. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.82.05>.
- Marzal, Toni (2025). EU Values and the Place of European Society: An External-Focused Account. *European Law Open*, 4, 698-717. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/elo.2025.10050>.
- Mendes, Joanna (2025). Beyond Shared Foundations: General Principles of EU Law, EU Values and the Perils of Forward Leaps. *European Law Open*, 4, 613-621. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/elo.2025.10070>.
- Morijn, John (2026). Op-Ed: «(The Hamburger of) EU Values Protection in Commission v. Hungary: A Riddle, Wrapped in a Mystery, Inside an Enigma». *EU Law Live* [blog], 29-4-2026. Disponible en: <https://is.gd/yb3Grb>.
- Morijn, John y Scheppele, Kim Lane (2026). Unfreezing EU Funds Without Melting the Rule of Law. *Verfassungsblog* [blog], 25-5-2026. Disponible en: <https://doi.org/10.59704/30e2d73f7c756e17>.
- O'Neill, Ruairi (2026). Op-Ed: «Citizenship, Values and Equal Treatment: The Union of Malta, Cupriak-Trojan and Hungary». *EU Law Live* [blog], 7-5-2026. Disponible en: <https://is.gd/RppJVI>.
- Pech, Laurent (2026). Op-Ed: «Infringement of Article 2 TEU as a New Avenue to Overcome Article 7 TEU Paralysis». *EU Law Live* [blog], 22-5-2026. Disponible en: <https://is.gd/XHvN4h>.
- Piernas López, Juan Jorge (2026). La contribución de la Unión Europea a la estricta observancia del derecho internacional: El art. 3, apdo. 5, TUE en la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 83, 49-81. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.83.02>.
- Porchia, Ornella (2025). La solidaridad como valor y principio en el derecho de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 82, 11-29. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.82.01>.
- Renoud-Delarque, Emmanuel (2026). Op-Ed: «The Court of Justice as Guardian—and Author—of EU Values? Reflections on Commission v Hungary (C-769/22)». *EU Law Live* [blog], 15-5-2026. Disponible en: <https://is.gd/AFSduj>.

- Riedl, Benedikt (2026a). Who Guards the Values? The Court's Article 2 TEU Turn. *European Law Blog* [blog], 23-4-2026. Disponible en: <https://is.gd/F2ObUH>.
- Riedl, Benedikt (2026b). Op-Ed: «Foundation, Standard, Legitimation: Reflections on Commission v. Hungary». *EU Law Live* [blog], 30-4-2026. Disponible en: <https://is.gd/vZ89co>.
- Rossi, Lucia Serena (2025). «Concretised», «Flanked» or «Standalone»? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU. *European Papers*, 10 (1), 1-24. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.5151277>.
- Sarmiento, Daniel (2023). The «Overruling Technique» at the Court of Justice of the European Union. *European Journal of Legal Studies*, 15 (3), 107-146.
- Scholtes, Julian (2023). Constitutionalising the end of history? Pitfalls of a non-regression principle for Article 2 TEU. *European Constitutional Law Review*, 19, 59-87. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1574019622000451>.
- Sobrino Heredia, José Manuel (2008). Artículo 1. Dignidad humana. En Araceli Mangas Martín (dir.). *Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo* (pp. 107-126). Bilbao: Fundación BBVA.
- Spieker, Luke Dimitrios (2025). Competence Confusions: Why the Vertical Division of Competences Cannot Constrain the Court's Interpretation of EU Law. *European Constitutional Law Review*, 21, 641-684. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1574019625100850>.
- Uitz, Renata y Alexandris Polomarkakis, Konstantinos (2026). Op-Ed: «Values at the Heart of the European Constitutional Acquis – And Beyond the Rule of Law Crisis? Commission v. Hungary (C-769/22)». *EU Law Live* [blog], 4-5-2026. Disponible en: <https://is.gd/Cp6au3>.
- Van den Brink, Martijn (2026). A Constitutional Court without a Constitutional Compass: Reflections on Commission v Hungary. *Verfassungsblog* [blog], 24-4-2026. Disponible en: <https://doi.org/10.59704/2b2bfaa56c4b4ead>.
- Von Bogdandy, Armin (2021). Towards a Tyranny of Values? Principles on Defending Checks and Balances in EU Member States. En Armin von Bogdandy *et al.*, *Defending Checks and Balances in EU Member States* (pp. 73-102). Berlin: Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-662-62317-6>.
- Von Bogdandy, Armin (2025). On the Meaning and Promise of European Society. *European Law Open*, 4, 628-645. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/elo.2025.10021>.
- Von Bogdandy, Armin y Spieker, Luke Dimitrios (2026). The Red Lines of European Society: Article 2 TEU After Commission v Hungary. *Verfassungsblog* [blog], 30-4-2026. Disponible en: <https://is.gd/i7iQuj>.