

# ES LA HISTORIA DE UN VALOR COMO NO HAY OTRA IGUAL: LA PROTECCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN LA UE Y SU EVOLUCIÓN

KOEN LENAERTS<sup>1</sup>  
JOSÉ A. GUTIÉRREZ-FONS<sup>2</sup>  
jagf@curia.europa.eu

## Cómo citar/Citation

Lenaerts, K. y Gutiérrez-Fons, J. A. (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.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.82.02>

## Resumen

El presente artículo tiene por cometido estudiar la evolución de la protección del Estado de derecho en el ordenamiento jurídico de la Unión. A la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, podemos distinguir dos fases distintas. Una primera fase que tendría como objetivo garantizar vías de recurso efectivas tanto a nivel de los Estados miembros como a nivel de la Unión Europea. Ahora bien, ¿qué sucede cuando medidas o prácticas nacionales ponen en tela de juicio el principio de independencia judicial? La premisa en la que se sustenta esta primera fase resulta entonces insostenible, ya que solo un juez independiente puede garantizar una tutela judicial efectiva. En la segunda fase, se trata pues de defender al juez nacional (o «defender al defensor») frente a medidas que afecten a su independencia, de tal forma que este pueda seguir tutelando con efectividad los derechos que el derecho de la Unión confiere a los justiciables. A su vez, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a esta segunda fase también ha sido objeto de evolución. Podemos distinguir entre, por una parte, las sentencias pioneras que establecen las bases del principio de

<sup>1</sup> Presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y catedrático de Derecho de la Unión Europea en la Universidad de Leuven.

<sup>2</sup> Letrado del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, gabinete del presidente Koen Lenaerts. Todas las opiniones expuestas aquí son opiniones personales de los autores.

independencia judicial y, por otra, aquellas de «segunda generación» en las que el Tribunal de Justicia desarrolla y precisa las características fundamentales de dicho principio, aplicándolo a casos concretos. En dichos asuntos de segunda generación, el reto al que debe enfrentarse el Tribunal de Justicia consiste en identificar la vía intermedia que permita conciliar dos extremos opuestos: uno *maximalista*, que no da cabida a la diversidad nacional, y otro *minimalista*, que deja sin contenido normativo al valor del respeto al Estado de derecho.

### **Palabras clave**

Tribunal de Justicia; Estado de derecho; independencia judicial; asuntos de primera generación; asuntos de segunda generación; unidad y diversidad.

## **IT IS A VALUE WITH A STORY LIKE NO OTHER: THE PROTECTION OF THE RULE OF LAW WITHIN THE EU AND ITS EVOLUTION**

### **Abstract**

The purpose of this article is to examine the evolution of the protection of the rule of law within the European Union legal order. Based on the case law of the Court of Justice of the European Union (the Court of Justice), one may identify two distinct phases. The first phase focuses on ensuring the availability of effective remedies both at national and EU levels. However, what happens when national measures or practices undermine the principle of judicial independence? The premise underlying this first phase then becomes untenable, as only an independent judiciary can guarantee effective judicial protection.

The second phase therefore centres on safeguarding the national judiciary—«defending the defender»—against measures that threaten its independence, thereby enabling judges to continue protecting the rights conferred on individuals by EU law. The case law of the Court of Justice concerning this second phase has itself evolved. It is possible to distinguish, on the one hand, the pioneering judgments that established the foundations of the principle of judicial independence and, on the other, the «second-generation» judgments through which the Court has refined and elaborated its essential features, applying them to concrete situations. In these second-generation cases, the key challenge for the Court of Justice lies in striking a delicate balance between two opposing extremes: a *maximalist* approach that leaves no room for national diversity, and a *minimalist* one that deprives the rule of law of its normative substance.

### **Keywords**

Court of Justice; Rule of Law; judicial independence; first-generation cases; second-generation cases; unity and diversity.

## C'EST UNE VALEUR AVEC UNE HISTOIRE SANS PAREIL: LA PROTECTION DE L'ÉTAT DE DROIT DANS L'UE ET SON ÉVOLUTION

### Résumé

Le présent article a pour objectif d'étudier l'évolution de la protection de l'État de droit dans l'ordre juridique de l'Union. À la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, nous pouvons distinguer deux phases distinctes. Une première phase qui vise à garantir des voies de recours effectives tant au niveau des États membres qu'au niveau de l'Union européenne. Toutefois, que se passe-t-il lorsque des mesures ou des pratiques nationales remettent en cause le principe d'indépendance judiciaire? La prémissse sur laquelle repose cette première phase devient alors insoutenable, car seul un juge indépendant peut garantir une protection juridictionnelle effective. La deuxième phase a alors pour objectif de défendre le juge national (ou «défendre le défenseur») contre des mesures qui affectent son indépendance, afin qu'il puisse continuer à garantir une protection effective des droits que le droit de l'Union confère aux justiciables. À son tour, la jurisprudence de la Cour de justice relative à cette deuxième phase a également évolué. On peut distinguer, d'une part, les arrêts pionniers qui établissent les fondements du principe d'indépendance judiciaire et, d'autre part, ceux de «deuxième génération» dans lesquels la Cour de justice développe et précise les caractéristiques fondamentales de ce principe, en l'appliquant à des cas concrets. Dans ces affaires de deuxième génération, le défi auquel doit faire face la Cour de justice consiste à trouver le juste équilibre permettant de concilier deux approches opposées: l'une *maximaliste*, qui ne laisse aucune marge à la diversité nationale, et l'autre *minimaliste*, qui prive concrètement la valeur du respect de l'État de droit de contenu normatif.

### Mots clés

Cour de justice; État de droit; indépendance judiciaire; affaires de première génération; affaires de deuxième génération; unité et diversité.

## SUMARIO

---

I. PRIMERA FASE: «*UBI IUS, IBI REMEDIUM*»: 1. Empoderando al juez nacional. 2. Un sistema de vías de recurso cada vez más completo. II. SEGUNDA FASE: DEFENDIENDO AL DEFENSOR: 1. Asuntos de primera generación: 1.1. ¿Por qué el ordenamiento jurídico de la Unión protege la independencia de los tribunales nacionales? 1.2. ¿Cómo se protege la independencia de los tribunales nacionales en virtud del derecho de la Unión? 2. Asuntos de segunda generación: 2.1. Cuatro factores. 2.2. Ni tanto ni tan poco. III. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, el Tribunal de Justicia) en el asunto *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* supuso un antes y un después en la protección del valor de respeto del Estado de derecho, valor consagrado en el art. 2 TUE. Dicha sentencia constituye todo un hito jurisprudencial, equiparable a otras sentencias del Tribunal de Justicia como *van Gend en Loos, Costa y Simmenthal*<sup>3</sup>, ya que supone un punto de inflexión en la manera en que se protege dicho valor<sup>4</sup>.

Así pues, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al Estado de derecho, podemos distinguir dos fases. Una primera fase que tendría por cometido garantizar vías de recurso efectivas tanto a nivel de los Estados miembros como a nivel de la Unión Europea. Durante dicha fase, se consideraba que el sistema jurisdiccional de la Unión quedaba plenamente protegido, siempre que se garantizaran vías de recurso efectivas ante violaciones del derecho de la Unión. Se trataba, sobre todo, de «empoderar» al juez nacional, ya sea mediante la depuración de normas procesales nacionales que obstaculizasen la plena eficacia del derecho de la Unión, ya sea mediante la integración de lagunas procesales. El juez nacional se convertía así en el «juez ordinario del derecho de la Unión» (en francés, *juge de droit commun du droit de l'Union*). Dicho de otra forma, durante la primera fase, el juez nacional se erige en el defensor de los derechos que el derecho de la Unión confiere a los justiciables. Esta primera fase partía de la premisa de una justicia independiente, que se podía seguir fortaleciendo mediante vías de recurso efectivas.

<sup>3</sup> Sentencias de 5 de febrero de 1963, *van Gend & Loos* (26/62, EU:C:1963:1); de 15 de julio de 1964, *Costa* (6/64, EU:C:1964:66), y de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49).

<sup>4</sup> Gutiérrez-Fons (2023: 12). Ovádek y Pech (2025: 253-254).

Durante esta fase, el respeto del valor del Estado de derecho vendría garantizado por la locución latina *ubi ius, ibi remedium*.

Ahora bien, ¿qué pasa cuando se pone en tela de juicio el principio de independencia judicial? La premisa en la que se sustenta esta primera fase resulta entonces insostenible, ya que solamente un juez independiente puede garantizar una tutela judicial efectiva. Por muchas vías de recurso que los justiciables tengan a su disposición, estas no sirven de nada sin una justicia independiente. Las vías de recurso quedan reducidas a papel mojado, y los jueces, a tigres de papel. Es aquí donde radica la importancia de la jurisprudencia relativa a la independencia judicial que ha venido desarrollando el Tribunal de Justicia en los últimos siete años. Se trata pues de «defender al defensor» frente a medidas que afectan a su independencia, de tal forma que este pueda seguir tutelando los derechos que el derecho de la Unión confiere a los justiciables. A su vez, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a esta segunda fase también ha sido objeto de evolución. Podemos distinguir entre, por una parte, las sentencias pioneras que establecen las bases del principio de independencia judicial y, por otra, aquellas de «segunda generación» en las que el Tribunal de Justicia desarrolla y precisa las características fundamentales de dicho principio, aplicándolo a casos concretos.

Dicho esto, ambas fases siguen desarrollándose en paralelo. Los principios rectores y las líneas jurisprudenciales de la primera fase siguen siendo válidos y son de aplicación constante por parte del Tribunal de Justicia. Con la segunda fase, se añaden entonces otros principios rectores y otras líneas jurisprudenciales, que se centran en proteger la independencia del juez nacional. En definitiva, garantizar vías de recurso efectivas y el principio de independencia judicial son, hoy en día, los dos pilares sobre los que se asienta la justicia europea y, por tanto, el valor de respeto del Estado de derecho.

Así pues, el presente artículo tiene por cometido explicar estas dos fases a la luz de ejemplos extraídos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. A modo de conclusión, afirmaremos que la integración europea solo puede avanzar a través del derecho y en consonancia con el Estado de derecho.

## I. PRIMERA FASE: «*UBI IUS, IBI REMEDIUM*»

### 1. EMPODERANDO AL JUEZ NACIONAL

El reparto competencial entre la Unión Europea y los Estados miembros hace que, en virtud del principio de autonomía procesal, los jueces nacionales apliquen el derecho de la Unión con arreglo a sus propias normas procesales nacionales. A falta de una armonización de tales normas proce-

sales, «corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y regular las modalidades procesales de los recursos judiciales»<sup>5</sup>. Ahora bien, el principio de autonomía procesal no es absoluto, sino que viene limitado por la obligación de «prever un sistema de vías de recurso y de procedimientos que permita garantizar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva»<sup>6</sup>. Dicha obligación está ahora codificada en el art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo<sup>7</sup>.

Los límites al principio de autonomía procesal pueden ser de una doble naturaleza, dependiendo del tipo de problema al que se enfrente el juez nacional.

Por una parte, las normas procesales nacionales pueden ser obstáculos a la tutela judicial efectiva de los derechos que el derecho de la Unión confiere a los justiciables. Dichas normas pueden ser fuente de discriminación, al dar un trato más ventajoso a la tutela judicial de los derechos cuyo origen normativo es el derecho nacional. Asimismo, las normas procesales nacionales pueden dar lugar a una tutela judicial deficiente o insuficiente, resultando así incompatibles con el derecho de la Unión. De ahí que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia limite el principio de autonomía procesal mediante la aplicación de los principios «gemelos» de equivalencia y de efectividad. Según dicha jurisprudencia, las normas procesales «deben cumplir el doble requisito de no ser menos favorables que las aplicables a situaciones similares sometidas al Derecho interno (principio de equivalencia) y de no hacer imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los [justiciables] (principio de efectividad)»<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 22 de enero de 1976, Russo (60/75, EU:C:1976:9); de 16 de diciembre de 1976, Rewe-Zentralfinanz y Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188), y de 7 de julio de 1981, Rewe-Handelsgesellschaft Nord y Rewe-Markt Steffen (158/80, EU:C:1981:163). Véanse también las sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428), apdo. 42, y de 19 de diciembre de 2024, Vivacom Bulgaria (C-369/23, EU:C:2024:1043), apdo. 36.

<sup>6</sup> Véase la Sentencia de 25 de julio de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo (C-50/00 P, EU:C:2002:462), apdo. 41.

<sup>7</sup> De conformidad con el art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo, «[l]os Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión».

<sup>8</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de diciembre de 1976, Rewe-Zentralfinanz y Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188), apdos. 5 y 6; y Comet (45/76, EU:C:1976:191), apdo. 13. Véase también la Sentencia de 24 de junio de 2025, GR REAL (C-351/23, EU:C:2025:474), apdo. 56.

Ahora bien, dichos principios sirven para depurar el derecho nacional de aquellas normas procesales que no sean compatibles con el derecho de la Unión. Sin embargo, no ofrecen soluciones frente a lagunas procesales que afectan a un ordenamiento jurídico nacional. ¿Qué sucede cuando una determinada vía de recurso no existe en derecho nacional? Para colmar dicha laguna, el Tribunal de Justicia recurre, por otra parte, al deber de «garantizar la plena eficacia» del derecho de la Unión<sup>9</sup>. Cuanto se trata de establecer una vía de recurso que se deriva directamente del derecho de la Unión, colmando así lagunas procesales nacionales, el Tribunal de Justicia afirma que dicha vía «es inherente al sistema del Tratado»<sup>10</sup>.

La jurisprudencia *Francovich - Brasserie du pêcheur*, relativa a la responsabilidad del Estado por los daños resultantes del incumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud del derecho de la Unión, ilustra este propósito. En dichos asuntos, el Tribunal de Justicia estimó, a la luz de una interpretación «consecuencialista» de los Tratados<sup>11</sup>, que «la plena eficacia de las normas [de la Unión] se vería cuestionada y la protección de los derechos que reconocen se debilitaría si los justiciables no tuvieran la posibilidad de obtener una reparación cuando sus derechos son lesionados por una violación del Derecho [de la Unión] imputable a un Estado miembro»<sup>12</sup>.

Es cierto que la distinción tipológica entre normas que constituyen obstáculos a la plena eficacia del derecho de la Unión y aquellas que contienen lagunas procesales pecha, a veces, de formalista, en la medida en que un mismo problema procesal puede presentarse de una u otra manera. En *Factortame*, por ejemplo, la Cámara de los Lores preguntó al Tribunal de Justicia si un juez británico podía, en virtud del derecho de la Unión, suspender cautelarmente una ley del Parlamento británico —cuya aplicación podía causar un perjuicio irreparable a buques pesqueros propiedad de nacionales de otros Estados miembros—, ya que dicha facultad no existía en el derecho inglés<sup>13</sup>. Podía entenderse, por una parte, que había una laguna procesal, en la medida en que

<sup>9</sup> Véase, en este sentido, la Sentencia de 9 de marzo de 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49).

<sup>10</sup> Véanse las sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428), apdo. 35, y de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du pêcheur* y *Factortame* (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apdo. 31.

<sup>11</sup> Véase, en este sentido, Lenaerts y Gutiérrez-Fons (2023).

<sup>12</sup> Véanse las sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428), apdo. 33, y de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du pêcheur* y *Factortame* (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apdo. 20.

<sup>13</sup> Sentencia de 19 de junio de 1990, *Factortame* y otros (C-213/89, EU:C:1990:257).

el juez británico carecía de dicha facultad. Por otra parte, la sentencia del Tribunal establece que incumbe al juez británico excluir la aplicación de una antigua norma del *common law* que prohibía adoptar medidas cautelares contra la Corona (*i. e.*, el Parlamento británico). La plena eficacia del derecho de la Unión exigía remover dicho obstáculo<sup>14</sup>.

Sea como fuere, lo importante es recordar que, durante esta primera fase, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia tiene por cometido empoderar al juez nacional, ya sea removiendo obstáculos, ya sea colmando lagunas procesales. Esta dinámica de empoderamiento progresivo se vio reforzada aún más con la entrada en vigor de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, la Carta), en general, y de su art. 47, en particular, el cual consagra el derecho a una tutela judicial efectiva. Cuantitativamente, el art. 47 de la Carta es uno de los preceptos más interpretados y aplicados por el Tribunal de Justicia. Cualitativamente, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha hecho hincapié en la importancia de dicho derecho. Según dicha jurisprudencia, «el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y a un proceso equitativo [...] reviste una importancia capital como garante de la protección del conjunto de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables y de la salvaguarda de los valores comunes de los Estados miembros proclamados en el artículo 2 TUE, en particular el valor del Estado de Derecho»<sup>15</sup>. Así pues, cuando un Estado miembro «aplica» el derecho de la Unión, en el sentido del art. 51, apdo. 1, de la Carta, este debe brindar una tutela judicial efectiva a los derechos que el derecho de la Unión confiere a los justiciables.

El art. 47 de la Carta, que produce un efecto directo (vertical y horizontal)<sup>16</sup>, puede servir tanto para colmar lagunas normativas como para remover obstáculos a la plena eficacia del derecho de la Unión. Así, en el asunto *Torubarov*<sup>17</sup>, por ejemplo, un juez húngaro había, en repetidas ocasiones, anulado actos administrativos de la Oficina Húngara de Inmigración y Asilo, según los cuales se denegaba el estatus de refugiado a un mismo solici-

<sup>14</sup> *Ibid.*, apdo. 21.

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, la Sentencia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), apdo. 120.

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, la Sentencia de 17 de abril de 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257), apdo. 78 (en la cual, el Tribunal de Justicia estimó que «el artículo 47 de la Carta es suficiente por sí solo y no es preciso que sea desarrollado por otras normas del Derecho de la Unión o del Derecho nacional para conferir a los particulares un derecho subjetivo invocable como tal»).

<sup>17</sup> Sentencia de 29 de julio de 2019, *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626).

tante de asilo y en el marco de un mismo procedimiento. Dicho juez había dejado entrever que había motivos de sobra para conceder dicho estatus. Sin embargo, pese a la reiterada negativa de dicha Oficina, el juez húngaro carecía de potestad para reformar el acto administrativo impugnado y conceder mediante resolución judicial dicho estatus. Así, el Tribunal de Justicia entendió que, en virtud del art. 47 de la Carta, el juez húngaro debía poner fin a dicho «*ping-pong* contencioso-administrativo» y conceder él mismo dicho estatus, dejando inaplicada, si era preciso, la normativa nacional que le prohibía proceder de esa manera.

En el asunto *Getin Holding*<sup>18</sup>, el juez polaco, que debía hacer frente a un alud de asuntos (más de siete mil) relativos a la liquidación de un banco, preguntaba si el art. 47 de la Carta se oponía a una disposición nacional que le obligaba a acumularlos, ya que esto causaría un retraso enorme en su tratamiento. El Tribunal de Justicia dio una respuesta afirmativa a dicha pregunta, en la medida en que dicha acumulación fuese contraria al derecho a que la causa del justiciable sea oída dentro de un plazo razonable. Al separar dichos asuntos, se removía así un obstáculo procesal, pero se creaba una laguna. Según el derecho polaco, la separación de los asuntos conllevaba que estos fuesen asignados a distintos jueces en procedimientos paralelos, lo que podía dar lugar a sentencias contradictorias. El Tribunal de Justicia entendió entonces que, en virtud del art. 47 de la Carta, el juez polaco «[debía] tener la posibilidad, en caso de separación, de adoptar las medidas necesarias que permitan a la vez garantizar el respeto del derecho a que la causa de toda persona sea oída dentro de un plazo razonable, consagrado en el artículo 47 de la Carta, y evitar el riesgo de sentencias inconciliables dictadas por distintos jueces»<sup>19</sup>. Dichas medidas podían consistir, por ejemplo, en tramitar uno o varios asuntos «pilotos», decretando la suspensión de los demás. Así pues, a la luz del asunto *Getin Holding*, queda meridianamente claro que el art. 47 de la Carta otorga la potestad al juez nacional para colmar lagunas procesales.

## 2. UN SISTEMA DE VÍAS DE RECURSO CADA VEZ MÁS COMPLETO

Cuando se trata de las vías de recurso ante el juez de la Unión, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se ha centrado en colmar lagunas procesales. Ahora bien, se desprende de dicha jurisprudencia que el Tribunal de Justicia siempre ha buscado el justo equilibrio entre, por una parte, el derecho a una

<sup>18</sup> Sentencia de 12 de diciembre de 2024, Rada Nadzorcza Getin Noble Bank y otros (C-118/23, EU:C:2024:1013).

<sup>19</sup> *Ibid.*, apdo. 82.

tutela judicial efectiva y, por otra, evitar modificar los Tratados constitutivos por vía interpretativa.

Así, por ejemplo, en la mítica sentencia *Les Verts*, el Tribunal de Justicia entendió que los justiciables podían impugnar actos del Parlamento Europeo que produjesen efectos jurídicos frente a terceros. A diferencia del Consejo y de la Comisión, cabe recordar que, antes de la adopción del Tratado de Maastricht, los Tratados no mencionaban expresamente al Parlamento Europeo entre las instituciones cuyos actos podían impugnarse. El Tribunal de Justicia entendió que el respeto del valor del Estado de derecho exigía dicho resultado interpretativo, subrayando, en el apartado más citado de dicha sentencia, que «la Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado»<sup>20</sup>. Asimismo, en la sentencia *Chernobyl*, el Tribunal de Justicia prosiguió la senda iniciada en *Les Verts*, al sostener que el Parlamento Europeo tenía legitimación activa para interponer recursos de anulación, siempre y cuando dichos recursos tuvieran como objetivo proteger sus prerrogativas<sup>21</sup>.

Sin embargo, en los asuntos *UPA* y *Jégo-Quéré*<sup>22</sup>, el Tribunal de Justicia rechazó modificar su jurisprudencia *Plaumann*, según la cual, para poder interponer recursos de anulación contra actos de alcance general, una persona física o jurídica debe verse afectada «individualmente» por estos. Esto quiere decir que un acto de alcance general «solo puede afectar individualmente a una persona física o jurídica si le afecta en razón de determinadas cualidades que le son propias o de una situación de hecho que la caracteriza frente a cualquier otra persona y, por tanto, la individualiza de manera análoga a la de un destinatario»<sup>23</sup>. Si una persona no se veía afectada de manera individual por un acto de la Unión, debía entonces impugnar ante los tribunales nacionales el acto de ejecución adoptado por el Estado miembro de que se trate. Correspondría entonces al juez nacional plantear, en su caso, una cuestión prejudicial de validez ante el Tribunal de Justicia. Sin embargo, el problema surgía cuando, como sucedió en los asuntos *UPA* y *Jégo-Quéré*, el acto de la Unión en cuestión no incluía medidas de ejecución. En este sentido, el

<sup>20</sup> Sentencia de 23 de abril de 1986, *Les Verts*/Parlamento (294/83, EU:C:1986:166), apdo. 23.

<sup>21</sup> Sentencia de 4 de octubre de 1991, Parlamento/Consejo (C-70/88, EU:C:1991:373).

<sup>22</sup> Sentencias de 25 de julio de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo (C-50/00 P, EU:C:2002:462), y de 1 de abril de 2004, Comisión/Jégo-Quéré (C-263/02 P, EU:C:2004:210).

<sup>23</sup> Sentencia de 15 de julio de 1963, *Plaumann*/Comisión (25/62, EU:C:1963:17).

Tribunal de Justicia sostuvo que, si bien es cierto que el juez de la Unión debe actuar de conformidad con el derecho a una tutela judicial efectiva, revisar la jurisprudencia *Plaumann* equivaldría a reformar los Tratados por vía interpretativa, añadiendo que, en todo caso, correspondía a los Estados miembros prever un sistema de vías de recurso y de procedimientos que permitiese garantizar el respeto de dicho derecho. En dichas sentencias, el Tribunal de Justicia invita a los Estados miembros a que revisen los Tratados para colmar la laguna procesal puesta de manifiesto en dichos asuntos. Dicha invitación fue aceptada por estos últimos, y, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el año 2009, se modificó el antiguo art. 230 TCE (en la actualidad, art. 263 TFUE), de forma que «toda persona física o jurídica puede interponer recurso [...] contra [...] actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución»<sup>24</sup>. Así, en lo que concierne a dichos actos reglamentarios, la jurisprudencia *Plaumann* no se aplica.

Desde la perspectiva del valor de respeto del Estado de derecho, el Tratado de Lisboa trae consigo muchas mejoras al sistema de vías de recurso. A modo de ejemplo, el antiguo tercer pilar se incorpora de lleno al «acervo comunitario», tanto respecto de los recursos por incumplimiento como de la cuestión prejudicial. Asimismo, en lo que concierne a la política exterior de seguridad común (en lo sucesivo, la PESC), se amplían las competencias del Tribunal de Justicia de forma que ahora puede conocer de recursos de anulación interpuestos contra actos de la PESC que impongan medidas restrictivas. Sin embargo, y como subrayó el propio Tribunal de Justicia en el Dictamen 2/13, sus competencias están limitadas en este ámbito<sup>25</sup>. Ahora bien, la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia pone de manifiesto que estos límites constituyen la excepción y no la regla a las competencias del Tribunal para «[garantizar] el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados»<sup>26</sup>.

Así, en la sentencia *Rosneft*, que de alguna forma emula el espíritu de la sentencia *Les Verts* (a la cual se refiere expresamente)<sup>27</sup>, el Tribunal resalta la importancia del respeto del Estado de derecho, estableciendo el principio rector y el principio interpretativo que guiarán al resto de desarrollos jurisprudenciales. Por una parte, el Tribunal hace hincapié en la necesidad de garantizar la coherencia del sistema de protección jurisdiccional, para que las distintas vías de recurso se complementen y coordinen entre sí, de modo que dicha

<sup>24</sup> Art. 263 TFUE, párrafo cuarto.

<sup>25</sup> Dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014 (EU:C:2014:2454).

<sup>26</sup> Art. 19 TUE.

<sup>27</sup> Sentencia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236), apdo. 66.

protección sea efectiva<sup>28</sup>. Por otra parte, «[s]i bien el artículo 47 de la Carta no puede crearle al Tribunal de Justicia una competencia cuando los Tratados excluyen esa posibilidad, el principio de tutela judicial efectiva conlleva que la exclusión de la competencia del Tribunal de Justicia en materia de PESC debe interpretarse restrictivamente»<sup>29</sup>. Así, en *Rosneft*, dicho principio rector y dicho principio interpretativo llevan al Tribunal a declararse competente para resolver cuestiones prejudiciales sobre la validez de actos de la PESC que impongan medidas restrictivas. En la sentencia *Neves 77*, basándose en dicho principio rector y en dicho principio interpretativo<sup>30</sup>, el Tribunal de Justicia afirma que es competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación de un acto PESC que establezca medidas restrictivas de alcance general, en el supuesto de que incumbe al Consejo ejecutar esa medida, que sirve de base a medidas nacionales sancionadoras impuestas a una persona física o jurídica, en un reglamento en virtud del art. 215 TFUE<sup>31</sup>. Asimismo, en la sentencia *Bank Refah Kargaran*, siguiendo un razonamiento similar, el Tribunal se declaró competente para conocer de recursos de indemnización para la reparación del perjuicio supuestamente sufrido como consecuencia de dichas medidas restrictivas<sup>32</sup>.

Por último, y sobre todo, la sentencia *KS y otros/Consejo y otros* constituye un auténtico hito en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al precisar de manera inequívoca cuáles son los actos y omisiones en el ámbito de la PESC que, aun sin ser medidas restrictivas, quedan sometidos al control jurisdiccional del Tribunal.

<sup>28</sup> *Ibid.*, apdo. 78 («según jurisprudencia reiterada, la necesaria coherencia del sistema de protección judicial exige que la facultad de declarar la nulidad de los actos de las instituciones de la Unión, si se plantea ante un órgano jurisdiccional nacional, esté reservada al Tribunal de Justicia en el marco del artículo 267 TFUE [...] La misma conclusión resulta obligada por lo que se refiere a las decisiones adoptadas en materia de PESC y respecto de las que los Tratados confieren al Tribunal de Justicia competencia para el control de legalidad»).

<sup>29</sup> *Ibid.*, apdo. 74.

<sup>30</sup> Sentencia de 10 de septiembre de 2024, *Neves 77 Solutions* (C-351/22, EU:C:2024:723), apdos. 35 y 51.

<sup>31</sup> Así, el Tribunal de Justicia asume su competencia prejudicial en supuestos de «cascada normativa»: 1) Acto PESC que establece medidas restrictivas de carácter general; 2) el Consejo tiene la obligación de ejecutar dicho acto PESC mediante la adopción de un reglamento; 3) dicho reglamento sirve de base para la adopción de medidas nacionales que imponen sanciones a personas físicas o jurídicas.

<sup>32</sup> Sentencia de 6 de octubre de 2020, *Bank Refah Kargaran/Consejo* (C-134/19 P, EU:C:2020:793), apdo. 39.

Así, el Tribunal es competente para apreciar la legalidad de «los actos y omisiones [que] no [estén] directamente relacionados con las elecciones políticas o estratégicas realizadas por las instituciones, órganos y organismos de la Unión en el marco de la PESC, y en particular de la PCSD»<sup>33</sup>. Asimismo, explica las dos etapas que seguirá en el marco del examen de su competencia en el ámbito de la PESC. En primer lugar, tratará de determinar si el acto PESC en cuestión tiene por objeto la imposición de medidas restrictivas. De no ser así, el Tribunal examinará, en segundo lugar, si el objeto de dicho acto está o no directamente relacionado con dichas elecciones políticas o estratégicas.

De lo anterior se desprende que el Tribunal de Justicia ha ido interpretando los Tratados de forma que únicamente el «núcleo duro» de la PESC, esto es, actos u omisiones que estén directamente relacionados con elecciones políticas o estratégicas, escapa de su control jurisdiccional. Con dicha sentencia, el Tribunal ha introducido una suerte de *political question doctrine* (doctrina de las cuestiones políticas), como ya hiciera en su día el Tribunal Supremo de los Estados Unidos<sup>34</sup>. De cara a una futura adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, CEDH), queda pues por ver si dicha doctrina bastará para superar las reservas expresadas por el propio Tribunal en el Dictamen 2/13<sup>35</sup>.

## II. SEGUNDA FASE: DEFENDIENDO AL DEFENSOR

Esta segunda fase se caracteriza por un giro discursivo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el que cobran protagonismo los valores fundacionales de la Unión Europea y, en particular, el valor de respeto del Estado de derecho, siendo esencial en este marco el principio de independencia judicial. Siete años después de la sentencia *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, la jurisprudencia del Tribunal se encuentra ya consolidada. Cabe, por tanto, distinguir entre los asuntos pioneros, en los que el Tribunal de Justicia sienta las bases de dicha jurisprudencia (asuntos de primera generación), y aquellos posteriores en los que dichas bases se desarrollan y se precisan (asuntos de segunda generación).

<sup>33</sup> Sentencia de 10 de septiembre de 2024, KS y otros/Consejo y otros (C-29/22 P y C-44/22 P, EU:C:2024:725), apdos. 115 y 116.

<sup>34</sup> *Baker v. Carr*, 369 US 186 (1962). Para un análisis en derecho comparado, véase Gutiérrez-Fons (2009) (en la que el autor aboga por la adopción de dicha doctrina en el ámbito de la PESC).

<sup>35</sup> Dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014 (EU:C:2014:2454), apdos. 249 y siguientes.

## 1. ASUNTOS DE PRIMERA GENERACIÓN

En el asunto *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, el Tribunal de Justicia dictó una sentencia emblemática que contribuyó a definir la identidad misma de la Unión como ordenamiento jurídico común basado en el Estado de derecho. En dicha sentencia y en sentencias posteriores, el Tribunal de Justicia nos viene a explicar *por qué* debe protegerse la independencia de los tribunales nacionales y *cómo* se salvaguarda dicha independencia en virtud del derecho de la Unión.

### 1.1. *¿Por qué el ordenamiento jurídico de la Unión protege la independencia de los tribunales nacionales?*

La independencia judicial, que da mayor concreción al valor de respeto del Estado de derecho, tiene por objeto proteger tanto la estructura constitucional establecida por los Tratados como el funcionamiento de dicha estructura<sup>36</sup>. La teoría de interpretación constitucional denominada *estructuralismo constitucional*, entendida como la necesidad de proteger y promover el sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*) consagrado en los Tratados, nos permite entender mejor la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al Estado de derecho<sup>37</sup>.

Como observó el Tribunal en su Dictamen 2/13, la Unión Europea tiene su propia estructura constitucional que le permite defender los valores en los que se basa y alcanzar los objetivos fijados en los Tratados. Dicha estructura constitucional no solo incluye el diseño institucional de la Unión, sino también «una red estructurada de principios, normas y relaciones jurídicas mutuamente interdependientes que vinculan recíprocamente a la propia Unión y a sus Estados miembros, y a los Estados miembros entre sí»<sup>38</sup>.

El sistema jurisdiccional de la Unión es un componente esencial de dicha estructura, ya que sirve para garantizar los derechos que el derecho de la Unión confiere a los justiciables, mediante su tutela judicial efectiva, principio que da mayor concreción al valor de respeto del Estado de derecho<sup>39</sup>. El sistema juris-

<sup>36</sup> Wendel (2023: 130).

<sup>37</sup> Véanse Lenaerts (2023) y Gutiérrez-Fons (2023: 15). En derecho comparado, véase Bloom (2009: 169).

<sup>38</sup> Dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014 (EU:C:2014:2454), apdo. 167. Véase también Lenaerts y Gutiérrez-Fons (2018: 122).

<sup>39</sup> Sentencias de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo (C-156/21, EU:C:2022:97), apdo. 229, y Polonia/Parlamento y Consejo (C-157/21, EU:C:2022:98), apdo. 324.

diccional de la Unión incluye no solo los tribunales de la Unión (el Tribunal de Justicia y el Tribunal General), sino también los tribunales de los Estados miembros. Asimismo, dicho sistema tiene por objeto facilitar el funcionamiento de los principios de confianza mutua y de reconocimiento mutuo, sin los cuales la libre circulación de resoluciones judiciales no podría producirse.

Por lo tanto, los tribunales nacionales son un elemento esencial de la estructura constitucional de la Unión<sup>40</sup>. En el marco de dicha estructura, desempeñan tres funciones fundamentales<sup>41</sup>.

En primer lugar, deben proporcionar a los justiciables una tutela judicial efectiva de los derechos que el derecho de la Unión les confiere. Por lo tanto, corresponde a los Estados miembros, de conformidad con el art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo, establecer «las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión»<sup>42</sup>.

En segundo lugar, corresponde a los tribunales nacionales, en estrecha cooperación con el Tribunal de Justicia, velar por la interpretación y aplicación uniformes del derecho de la Unión, asegurando con ello la coherencia y la unidad de su significado en el conjunto de los Estados miembros. Dado que sin dicha interpretación y aplicación uniformes los ciudadanos de la Unión no serían «iguales ante la ley», los Estados miembros deben abstenerse de adoptar medidas que puedan socavar el buen funcionamiento del mecanismo de remisión prejudicial, establecido en el art. 267 TFUE, que es la «piedra angular del sistema jurisdiccional de la Unión»<sup>43</sup>.

En tercer y último lugar, con el fin de consolidar un espacio de libertad, seguridad y justicia (en lo sucesivo, ELSJ) que asegure la libre circulación de las resoluciones judiciales, resulta indispensable que los tribunales nacionales confíen mutuamente en que cumplirán su compromiso compartido con los valores sobre los cuales se fundamenta la Unión y, en particular, el Estado de derecho. Así, dicha confianza mutua solo puede surgir y mantenerse entre tribunales nacionales que brinden una tutela judicial efectiva a los justiciables y, para ello, es necesario que sean independientes tanto del poder ejecutivo como del poder legislativo.

<sup>40</sup> Lenaerts (2023: 33).

<sup>41</sup> Lenaerts (2022: 353).

<sup>42</sup> Sentencia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), apdos. 56-57.

<sup>43</sup> Véanse las sentencias de 6 de marzo de 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158), apdo. 37, y de 24 de octubre de 2018, XC y otros (C-234/17, EU:C:2018:853), apdo. 41.

*Sin independencia judicial*, no existe una tutela judicial efectiva de los derechos que el derecho de la Unión confiere a los justiciables, tutela que, como ya hemos recalcado, «reviste una importancia capital como garante de la protección del conjunto de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables y de la salvaguarda de los valores comunes de los Estados miembros proclamados en el artículo 2 TUE, en particular el valor del Estado de Derecho»<sup>44</sup>.

*Sin independencia judicial*, un tribunal nacional no puede entablar un diálogo basado en el derecho —y solo en el derecho— con el Tribunal de Justicia, lo cual socava la interpretación y aplicación uniformes del derecho de la Unión y, por tanto, la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

*Sin independencia judicial*, los tribunales nacionales ven quebrantada su confianza mutua, lo cual impide la libre circulación de las resoluciones judiciales, lo que, a su vez, conduce a la fragmentación del ELSJ<sup>45</sup>.

Expuestas las razones que llevan al derecho de la Unión a proteger la independencia de los tribunales nacionales, corresponde ahora abordar la cuestión del *cómo*.

## 1.2. ¿Cómo se protege la independencia de los tribunales nacionales en virtud del derecho de la Unión?

En primer lugar, el derecho de la Unión defiende a los jueces nacionales en tanto defensores (o garantes) institucionales de dicho derecho, ya que brinda una protección universal, integral y estructural al principio de indepen-

<sup>44</sup> Sentencias de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), apdo. 48; de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apdo. 58; de 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios) (C-192/18, EU:C:2019:924), apdo. 106; de 26 de marzo de 2020, Reexamen Simpson/Consejo y HG/Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), apdos. 70 y 71; de 9 de julio de 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), apdo. 45; de 17 de diciembre de 2020, Openbaar Ministerie (Independencia de la autoridad judicial emisora) (C-354/20 PPU y C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), apdo. 39; de 6 de octubre de 2021, W. Ż. (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo - Nombramiento) (C-487/19, EU:C:2021:798), apdo. 108, y de 16 de noviembre de 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim y otros (C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:931), apdo. 66.

<sup>45</sup> El Tribunal de Justicia ha resumido estos tres aspectos de la independencia judicial en su jurisprudencia. Véase la Sentencia de 9 de julio de 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), apdo. 45.

dencia judicial. En segundo lugar, el derecho de la Unión garantiza que solo jueces independientes puedan tener acceso al mecanismo de remisión prejudicial, al tiempo que prohíbe todo tipo de procedimiento disciplinario que sancione el planteamiento de cuestiones prejudiciales. En tercer lugar, el derecho de la Unión condiciona la aplicación del principio de confianza mutua a la emisión de resoluciones judiciales por parte de órganos jurisdiccionales independientes. En cuarto y último lugar, los principios de alineamiento constitucional y de no regresión sirven para proteger la estructura constitucional de la Unión, de la que forman parte tribunales nacionales independientes.

A continuación, procederemos a examinar estos cuatro aspectos más detenidamente.

### 1.2.1. Defender a los defensores del derecho de la Unión

Para empezar, el art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo, que da mayor concreción al valor de respeto del Estado de derecho<sup>46</sup>, impone a los Estados miembros la obligación de establecer vías de recurso necesarias «en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión». Dado que existe un vínculo indisoluble entre recursos efectivos y la independencia de los tribunales nacionales, dicho precepto obliga a los Estados miembros a proteger dicha independencia. Así pues, en la medida en que el principio de independencia judicial sirve para proteger la integridad del sistema jurisdiccional de la Unión, el Tribunal de Justicia ha interpretado el ámbito de aplicación del art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo, en clave estructural.

A diferencia del art. 51, apdo. 1, de la Carta, la aplicación del art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo, no está supeditada a la aplicación del derecho de la Unión al caso concreto. Dicha disposición del Tratado se aplica cuando un órgano concreto, que ostente la condición de «órgano jurisdiccional» en el sentido del derecho de la Unión, es competente para conocer de cuestiones relativas a la interpretación y aplicación de dicho derecho<sup>47</sup>. Si tal es el caso, el

<sup>46</sup> Sentencia de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), apdo. 50, y la jurisprudencia citada. Véanse también las sentencias de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apdo. 47, y de 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios) (C-192/18, EU:C:2019:924), apdo. 98.

<sup>47</sup> Sentencias de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apdo. 29, y de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), apdo. 82, y la jurisprudencia citada.

art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo, se aplica al caso de autos, protegiendo así la independencia de dicho órgano jurisdiccional.

En particular, a diferencia del art. 47 de la Carta, el ámbito de aplicación del art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo, no se limita a la protección de los derechos que el derecho de la Unión confiere a los justiciables<sup>48</sup>. En su calidad individual, un juez nacional, al igual que cualquier justiciable, tiene derecho a «un juez o tribunal independiente», consagrado en el art. 47 de la Carta, siempre y cuando solicite la tutela judicial de los derechos que el derecho de la Unión le confiere<sup>49</sup>. En cambio, en su calidad institucional de «defensor del Derecho de la Unión», un juez nacional que vea su independencia menoscabada por una acción del poder ejecutivo o legislativo puede interponer un recurso ante otro tribunal, alegando que dicha acción es contraria al art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo. Esto es así independientemente de que los derechos subjetivos que el derecho de la Unión le confiere estén o no en juego<sup>50</sup>.

Así pues, el art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo, protege la independencia de forma *universal* (al aplicarse a todos los jueces y magistrados del poder judicial del Estado miembro en cuestión), *integral* (ya que se protege al juez nacional, aunque la medida nacional en cuestión no aplique el derecho de la Unión) y *estructural* (se protege al juez nacional para mantener el sistema

<sup>48</sup> Sentencias de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo - Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153), apdos. 87 y 88, y de 20 de abril de 2021, Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311), apdo. 41.

<sup>49</sup> Por ejemplo, en la Sentencia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), apdo. 79, el Tribunal de Justicia aplicó el art. 47 de la Carta, ya que en los litigios principales los demandantes, dos magistrados del Tribunal Supremo Polaco, alegaron en particular que «[habían] sufrido un incumplimiento de la prohibición de la discriminación por razón de edad establecida en la Directiva 2000/78». Véase, en el mismo sentido, la Sentencia de 6 de noviembre de 2012, Comisión/Hungría (C-286/12, EU:C:2012:687).

<sup>50</sup> Por ejemplo, en la Sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), la parte demandante, una asociación que representaba a los miembros del Tribunal de Contas (Tribunal de Cuentas portugués), alegó ante el Tribunal Supremo Administrativo portugués que las medidas de reducción salarial aprobadas por el legislador portugués eran contrarias al principio de independencia judicial. El Tribunal de Justicia consideró que el art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo, era aplicable al caso de autos, siempre y cuando el Tribunal de Contas fuera un «órgano jurisdiccional» en el sentido del derecho de la Unión llamado a interpretar y aplicar dicho derecho. Véase Gutiérrez-Fons (2023: 13).

de pesos y contrapesos establecido por los Tratados). A nuestro entender, solo una protección de este tipo puede evitar el colapso del sistema jurisdiccional de la Unión<sup>51</sup>.

Dicho esto, cabe mencionar que el contenido material del art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo, y el del art. 47 de la Carta se solapan, como lo demuestra el hecho de que el Tribunal de Justicia haga un «uso cruzado» de la jurisprudencia relativa a uno u otro precepto. Así, por ejemplo, el Tribunal de Justicia se basó en el efecto directo del art. 47 de la Carta, para llegar a la misma conclusión en lo que respecta al art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo<sup>52</sup>. Asimismo, cuando ambos preceptos son aplicables al caso de autos, el Tribunal se limita a interpretar uno de ellos, señalando que la misma interpretación es válida con respecto del otro<sup>53</sup>.

Las garantías de independencia e imparcialidad exigidas por el derecho de la Unión se aplican a medidas o reformas que los Estados miembros lleven a cabo relativas «a la composición del órgano [jurisdiccional], así como al nombramiento, a la duración del mandato y a las causas de inhibición»<sup>54</sup>. Lo mismo sucede con reglas relativas al régimen disciplinario<sup>55</sup>, a las comisiones de servicio de los jueces<sup>56</sup> y a los trasladados involuntarios<sup>57</sup>.

A fin de establecer si dichas medidas o reformas cumplen con esas garantías, el Tribunal de Justicia ha venido desarrollando el denominado «test de las apariencias», según el cual dichas medidas o reformas deben permitir «que [se excluya] toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad [del órgano en cuestión] frente a elementos

<sup>51</sup> Véase Gutiérrez-Fons (2023: 14).

<sup>52</sup> Sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo - Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153), apdos. 143 a 146.

<sup>53</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), apdo. 163, y de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034), apdo. 243.

<sup>54</sup> Véase, por ejemplo, la Sentencia de 21 de enero de 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17), apdo. 63.

<sup>55</sup> Véase, por ejemplo, la Sentencia de 15 de julio de 2021, Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces) (C-791/19, EU:C:2021:596).

<sup>56</sup> Véase, por ejemplo, la Sentencia de 16 de noviembre de 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim y otros (C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:931).

<sup>57</sup> Véase, por ejemplo, la Sentencia de 6 de octubre de 2021, W. Ż. (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo - Nombramiento) (C-487/19, EU:C:2021:798).

externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio»<sup>58</sup>.

La jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia revela cuatro características básicas del test de las apariencias.

En primer lugar, el concepto de independencia judicial, tal y como viene desarrollándose desde la famosa sentencia *Wilson*<sup>59</sup>, tiene una dimensión tanto interna como externa. Interna, ya que la independencia judicial tiene por objeto garantizar la igualdad de condiciones para las partes en el litigio y para sus intereses contrapuestos. Dicho de otra forma, el concepto de independencia judicial exige que los tribunales sean imparciales. Externa, puesto que la independencia judicial sirve para separar la política de lo judicial. Los tribunales deben estar protegidos frente a cualquier influencia o presión externa que pueda socavar la independencia de sus miembros a la hora de conocer y resolver los litigios que les sean sometidos<sup>60</sup>. Dicha protección debe aplicarse a los miembros del poder judicial, por ejemplo, estableciendo garantías que impidan, salvo en supuestos excepcionales, su destitución del cargo.

En segundo lugar, al determinar si una medida o reforma nacional socava la independencia judicial, el derecho de la Unión no se limita a examinar el contenido normativo de dicha medida o reforma, sino también las razones que motivaron su adopción y la forma en que se aplica. El Tribunal de Justicia ha interpretado el principio de independencia judicial de modo que incluye tanto elementos jurídicos como fácticos (independencia *de jure* e independencia *de facto*).

En tercer lugar, al examinar las medidas o reformas de que se trate y el contexto fáctico en el que se aplican, el Tribunal de Justicia realiza una evaluación global de todos los factores relevantes. Si bien un factor por sí solo puede no ser suficiente para poner en tela de juicio el principio de independencia judicial, ese factor, junto con otros, puede suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la independencia del órgano jurisdiccional nacional en cuestión<sup>61</sup>.

En cuarto y último lugar, al elaborar y desarrollar el test de las apariencias, el Tribunal de Justicia se ha referido en repetidas ocasiones a la jurisprudencia

<sup>58</sup> Véase, por ejemplo, la Sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apdo. 74.

<sup>59</sup> Sentencia de 19 de septiembre de 2006, *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587), apdos. 49 a 52.

<sup>60</sup> *Ibid.*, apdo. 51.

<sup>61</sup> Sentencia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), apdo. 152.

del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)<sup>62</sup>. En particular, para interpretar el concepto de «un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley», consagrado en el art. 47 de la Carta, el Tribunal de Justicia se basó, en gran medida, en la sentencia del TEDH en el asunto *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islandia*<sup>63</sup>.

Nos gustaría ilustrar cómo el Tribunal de Justicia aplica el principio de independencia judicial a través de dos ejemplos concretos, pertenecientes a esta primera generación de asuntos, y cada uno referido a un tipo distinto de medida nacional.

En lo que respecta a las medidas relativas al nombramiento de los jueces, el Tribunal ha sostenido que «el mero hecho de que [los] miembros [del poder judicial] sean nombrados por el presidente de la República no es susceptible de crear una situación de dependencia entre aquellos y este ni de suscitar dudas en cuanto a su imparcialidad si, una vez nombrados, no están sometidos a presión alguna y no reciben instrucciones en el ejercicio de sus funciones»<sup>64</sup>. A este respecto, «la intervención de un organismo [facultado por la Constitución nacional para garantizar la independencia del poder judicial], en el contexto de un proceso de nombramiento de los jueces, puede sin duda contribuir, en principio, a objetivar ese proceso», al limitar la discrecionalidad del poder legislativo y del poder ejecutivo. Esto es así siempre y cuando dicho organismo sea a su vez independiente<sup>65</sup>.

En los asuntos acumulados *A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo)*, el tribunal remitente, la Sala de lo Laboral y de la Seguridad Social del Tribunal Supremo polaco, preguntó al Tribunal de Justicia si el hecho de que una reforma legislativa hubiese excluido su compe-

<sup>62</sup> Lenaerts (2022: 365).

<sup>63</sup> Véase TEDH, Sentencia de 1 de diciembre de 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islandia* (CE:ECR:2020:1201JUD002637418). Véase, a este respecto, la Sentencia de 26 de marzo de 2020, Reexamen Simpson/Consejo y HG/Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232).

<sup>64</sup> Sentencias de 19 de noviembre de 2019, *A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo)* (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), apdo. 133, y de 21 de diciembre de 2021, *Euro Box Promotion y otros* (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034), apdo. 233.

<sup>65</sup> Sentencias de 19 de noviembre de 2019, *A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo)* (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), apdos. 136 a 138; de 2 de marzo de 2021, *A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo - Recursos)* (C-824/18, EU:C:2021:153), apdos. 124 y 125; y de 15 de julio de 2021, *Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces)* (C-791/19, EU:C:2021:596), apdos. 99 y 100, y la jurisprudencia citada.

tencia para conocer de un litigio relativo a la jubilación anticipada de dos magistrados del Tribunal Supremo, en favor de la recién creada Sala Disciplinaria, era compatible con el derecho de la Unión. Los demandantes alegaron que su jubilación anticipada, impuesta por dicha reforma legislativa, era contraria al principio de no discriminación por motivos de edad y a la Directiva 2000/78 que concreta dicho principio. Por lo tanto, la cuestión planteada por el tribunal remitente surgió *in limine litis*: antes de resolver el fondo del asunto, debía determinar si la exclusión de su competencia era contraria al principio de independencia judicial consagrado en el derecho de la Unión. A tal fin, el tribunal remitente debía determinar si los magistrados recién nombrados de la Sala Disciplinaria eran independientes. Basándose en la jurisprudencia del TEDH, el Tribunal de Justicia identificó los factores que el tribunal remitente debía tener en cuenta para valorar la independencia de los magistrados de la Sala Disciplinaria. En particular, debía examinar el proceso de nombramiento de los magistrados de la Sala Disciplinaria; el hecho de que a dicha Sala se le hubiera concedido competencia exclusiva para pronunciarse sobre los casos de jubilación de los magistrados del Tribunal Supremo como consecuencia de la reforma legislativa en cuestión; y que dicha Sala estuviera integrada únicamente por magistrados recién nombrados y pareciera gozar de un grado de autonomía especialmente elevado dentro del Tribunal Supremo.

En lo que respecta a las normas que rigen el régimen disciplinario, «la exigencia de independencia derivada del Derecho de la Unión y, en particular, del artículo 19 TUE, [apdo.] 1, párrafo segundo, obliga, de conformidad con reiterada jurisprudencia, a que ese régimen presente las garantías necesarias para evitar cualquier riesgo de que dicho régimen se utilice como sistema de control político del contenido de las resoluciones judiciales». Así,

el establecimiento de normas que definan, en particular, tanto los comportamientos constitutivos de infracciones disciplinarias como las sanciones concretamente aplicables, que prevean la intervención de un órgano independiente con arreglo a un procedimiento que garantice plenamente los derechos consagrados en los artículos 47 y 48 de la Carta, especialmente el derecho de defensa, y que consagren la posibilidad de impugnar judicialmente las decisiones de los órganos disciplinarios, da lugar a un conjunto de garantías esenciales para preservar la independencia del poder judicial<sup>66</sup>.

En el asunto *Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces)*, por ejemplo, el Tribunal de Justicia declaró que dicho Estado miembro había

<sup>66</sup> Sentencia de 15 de julio de 2021, Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces) (C-791/19, EU:C:2021:596), apdo. 61, y la jurisprudencia citada.

incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de los Tratados, ya que el régimen disciplinario en cuestión no ofrecía las garantías necesarias. En primer lugar, remitiéndose a su sentencia en los asuntos acumulados *A. K. y otros*, el Tribunal de Justicia consideró que la Sala Disciplinaria no ofrecía todas las garantías de imparcialidad e independencia y, en particular, no estaba protegida de la influencia directa o indirecta del poder legislativo y ejecutivo polaco. Más importante si cabe, el Tribunal consideró que el régimen disciplinario permitía calificar como infracción disciplinaria el contenido de las resoluciones judiciales adoptadas por los jueces de los tribunales ordinarios. Dicha calificación podía utilizarse para ejercer un control político sobre las resoluciones judiciales o para ejercer presión sobre los jueces con el fin de influir en sus resoluciones, lo que podía menoscabar la independencia de los tribunales afectados<sup>67</sup>.

### 1.2.2. Preservar la integridad del diálogo judicial

El principio de independencia judicial en el derecho de la Unión sirve para proteger la integridad del diálogo judicial entre el Tribunal de Justicia y los tribunales nacionales<sup>68</sup>. Dicha protección se lleva a cabo de dos maneras diferentes, aunque complementarias. En primer lugar, el acceso al mecanismo de remisión prejudicial está limitado a tribunales nacionales que sean independientes. Esta limitación garantiza que consideraciones políticas queden al margen del diálogo judicial, de manera que este último se base única y exclusivamente en el derecho.

A este respecto, en el asunto *Getin Noble Bank*<sup>69</sup>, el Tribunal de Justicia sostuvo que, si la cuestión prejudicial proviene de un juez o tribunal perteneciente al poder judicial del Estado miembro en cuestión, se presumirá que dicho juez o tribunal es un «órgano jurisdiccional», en el sentido del art. 267 TFUE y que, por tanto, goza de independencia. Sin embargo, dicha presunción es *iuris tantum*, ya que puede desvirtuarse cuando una resolución judicial firme dictada por un tribunal nacional o por un tribunal internacional, como el TEDH, considere que el juez (o jueces) que integra (o integran) el tribunal remitente ya no es (o no son) independiente(s)<sup>70</sup>. Además, basta la presencia

<sup>67</sup> *Ibid.*, apdos. 147 y 148.

<sup>68</sup> Sarmiento Ramírez-Escudero y Arnaldos Orts (2022: 129).

<sup>69</sup> Sentencia de 29 de marzo de 2022, *Getin Noble Bank* (C-132/20, EU:C:2022:235).

<sup>70</sup> *Ibid.*, apdo. 72 (en el que se sostiene que «la presunción [de admisibilidad] puede desvirtuarse cuando una resolución judicial firme dictada por un órgano jurisdiccional nacional o internacional lleve a considerar que el juez que constituye el órgano jurisdiccional remitente no tiene la condición de juez independiente, imparcial y esta-

de un solo juez que forme parte del tribunal remitente y cuyo nombramiento suscite dudas razonables en el ánimo de los justiciables en cuanto a su independencia e imparcialidad para impedir que el tribunal remitente tenga acceso al mecanismo de remisión prejudicial<sup>71</sup>.

En el asunto *Krajowa Rada Sądownictwa (Continuidad en el desempeño del cargo de juez)*, el Tribunal de Justicia estimó, por primera vez, que una sala de un tribunal, concretamente la Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo polaco, no era independiente y, por lo tanto, no podía entablar un diálogo con el Tribunal de Justicia mediante el mecanismo de remisión prejudicial<sup>72</sup>. Esto se debió a que el procedimiento de nombramiento de los magistrados que integraban dicha Sala suscitaba dudas razonables en el ánimo de los justiciables en cuanto a la independencia e imparcialidad de los magistrados en cuestión. A este respecto, el Tribunal basó su fallo en una sentencia firme del Tribunal Supremo Administrativo polaco y del TEDH<sup>73</sup>, ambas relativas a dicho procedimiento de nombramiento<sup>74</sup>.

En segundo lugar, el derecho de la Unión impide a los Estados miembros amenazar a los órganos jurisdiccionales nacionales con la posibilidad de incoar procedimientos disciplinarios cuando estos entablen un diálogo con el Tribunal de Justicia mediante el mecanismo de remisión prejudicial. En efecto, la posibilidad de incoar procedimientos disciplinarios contra los órganos jurisdiccionales que hayan planteado una cuestión prejudicial podría tener un «efecto disuasorio» en todos los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de que se trate, ya que, en el futuro, estos se lo pensarían dos veces antes de entablar un diálogo judicial con el Tribunal de Justicia.

---

blecido previamente por la ley, en el sentido del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, a la luz del artículo 47, párrafo segundo, de la Carta»).

<sup>71</sup> Véase la Sentencia de 26 de marzo de 2020, Reexamen Simpson/Consejo y HG/Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), apdos. 69 a 75, y el Auto de 29 de mayo de 2024, *Rzecznik Praw Obywatelskich* (Recurso extraordinario polaco) (C-720/21, no publicado, EU:C:2024:489), apdo. 29.

<sup>72</sup> Sentencia de 21 de diciembre de 2023, *Krajowa Rada Sądownictwa (Continuidad en el desempeño del cargo de juez)* (C-718/21, EU:C:2023:1015).

<sup>73</sup> Véanse las sentencias del *Naczelnego Sąd Administracyjny* (Tribunal Supremo Administrativo) de 21 de septiembre de 2021, y del TEDH de 8 de noviembre de 2021, *Dolińska-Ficek y Ozimek c. Polonia*, CE:EC:2021:1108JUD004986819.

<sup>74</sup> Sentencia de 21 de diciembre de 2023, *Krajowa Rada Sądownictwa (Continuidad en el desempeño del cargo de juez)* (C-718/21, EU:C:2023:1015), apdos. 44 y 45. Véase también el Auto de 29 de mayo de 2024, *Rzecznik Praw Obywatelskich* (Recurso extraordinario polaco) (C-720/21, no publicado, EU:C:2024:489).

En la jurisprudencia *Eurobox-RS-Lin*<sup>75</sup>, por ejemplo, el Tribunal de Justicia sostuvo que el principio de primacía se oponía a una legislación o a una práctica rumana según la cual los tribunales ordinarios rumanos estaban vinculados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional rumano y no podían, por esa razón y a riesgo de enfrentarse a procedimientos disciplinarios, dejar de aplicar de oficio esa jurisprudencia, incluso si la consideraban contraria a las disposiciones del derecho de la Unión o planteaban una cuestión prejudicial.

### 1.2.3. Mantener la confianza mutua

En el ELSJ, el principio de confianza mutua y el principio de independencia judicial van de la mano. La libre circulación de las resoluciones judiciales solo puede llevarse a cabo si los tribunales nacionales reconocen mutuamente su compromiso compartido por la defensa de los valores en los que se fundamenta la Unión. En la mayoría de los casos, la ejecución de resoluciones judiciales en el ELSJ implica la adopción de medidas coercitivas que limitan los derechos fundamentales de la persona afectada, en particular el derecho a la libertad. En el contexto de la orden de detención europea (en lo sucesivo, ODE), por ejemplo, esto ocurre con relativa frecuencia. En el Estado miembro de emisión, solo una autoridad judicial independiente puede garantizar que la resolución judicial, cuya ejecución deba llevarse a cabo en otro Estado miembro, haya sido adoptada de conformidad con los derechos fundamentales garantizados por la Carta.

De lo anterior se desprende que, si una ODE es emitida por un tribunal nacional que no es independiente, dicha orden no puede desplegar sus efectos en el Estado miembro de ejecución. En el asunto *Openbaar Ministerie (Tribunal establecido por la ley en el Estado miembro emisor)*, el Tribunal de Justicia confirmó la necesidad de que la autoridad judicial de ejecución lleve a cabo un examen estructurado en dos etapas antes de poder denegar la ejecución de una ODE. En dicho asunto, el Tribunal de Justicia consideró que dicho examen, ya expuesto en el célebre asunto *Celmer* en lo que concierne al requisito de independencia judicial<sup>76</sup>, también se aplicaba *mutatis mutandis* en lo relativo al derecho a «un

<sup>75</sup> Véanse las sentencias de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034), apdos. 257 a 260; de 22 de febrero de 2022, RS (Efectos de las sentencias de un tribunal constitucional) (C-430/21, EU:C:2022:99), apdos. 74 y 75, y de 24 de julio de 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606), apdos. 132 y 133. Véase también la Sentencia de 5 de octubre de 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581).

<sup>76</sup> Cabe recordar que «la necesidad de independencia de los jueces está integrada en el contenido esencial del derecho fundamental a un proceso equitativo». Sentencia de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial)

juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley». Esto se debe a «los vínculos indisociables que, a tenor del propio art. 47, párrafo segundo, de la Carta, existen a efectos del derecho fundamental a un proceso equitativo, en el sentido de esta disposición, entre las garantías de independencia judicial, de imparcialidad de los jueces y de acceso a un tribunal establecido previamente por la ley»<sup>77</sup>. De igual forma, en el asunto *Puig Gordi y otros*, el Tribunal de Justicia confirmó una vez más el examen estructurado en dos etapas, sosteniendo que también se aplica a los casos en que la persona afectada corre el riesgo de ser juzgada por un tribunal que carece de competencia<sup>78</sup>.

Conviene recordar estas dos etapas. En primer lugar, el examen llevado a cabo por la autoridad judicial de ejecución debe centrarse en el funcionamiento del sistema judicial del Estado miembro de emisión en su conjunto<sup>79</sup>. La autoridad judicial de ejecución debe, a la luz de elementos objetivos, fiables, precisos y debidamente actualizados, comprobar que existe un riesgo real de vulneración del derecho fundamental a un proceso equitativo, debido, en particular, a la falta de independencia de los tribunales del Estado miembro de emisión o al incumplimiento del requisito de que el tribunal esté establecido previamente por la ley. El origen de dicho riesgo debe radicar en deficiencias sistémicas o generalizadas del sistema judicial del Estado miembro de emisión. En el asunto *Puig Gordi y otros*, el Tribunal señaló que dichas deficiencias sistémicas o generalizadas pueden constatarse con respecto a un grupo de personas objetivamente identificables al que pertenece la persona afectada.

En segundo lugar, la autoridad judicial de ejecución debe evaluar las circunstancias del caso concreto, teniendo en cuenta las circunstancias perso-

---

(C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), apdo. 48. Véanse también las sentencias de 17 de diciembre de 2020, *Openbaar Ministerie* (Independencia de la autoridad judicial emisora) (C-354/20 PPU y C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), apdo. 39; de 22 de febrero de 2022, *Openbaar Ministerie* (Tribunal establecido por la ley en el Estado miembro emisor) (C-562/21 PPU y C-563/21 PPU, EU:C:2022:100), apdo. 45, y de 31 de enero de 2023, *Puig Gordi y otros* (C-158/21, EU:C:2023:57), apdo. 95.

<sup>77</sup> Sentencia de 22 de febrero de 2022, *Openbaar Ministerie* (Tribunal establecido por la ley en el Estado miembro emisor) (C-562/21 PPU y C-563/21 PPU, EU:C:2022:100), apdo. 55.

<sup>78</sup> Sentencia de 31 de enero de 2023, *Puig Gordi y otros* (C-158/21, EU:C:2023:57).

<sup>79</sup> Sentencia de 25 de julio de 2018, *Minister for Justice and Equality* (Deficiencias del sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), apdo. 61. Véanse también las sentencias de 22 de febrero de 2022, *Openbaar Ministerie* (Tribunal establecido por la ley del Estado miembro emisor), C-562/21 PPU y C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, apdo. 52, y de 9 de noviembre de 2023, *Staatsanwaltschaft Aachen*, C-819/21, EU:C:2023:841, apdo. 29.

nales del interesado, así como la naturaleza del delito por el que se le persigue y el contexto fáctico en el que se ha emitido la ODE. A la luz de dicha evaluación del caso concreto, la autoridad judicial de ejecución debe determinar si las deficiencias sistémicas o generalizadas del sistema judicial del Estado miembro de emisión pueden poner en tela de juicio la independencia del tribunal que emitió la ODE en cuestión<sup>80</sup>.

#### 1.2.4. Alineamiento constitucional y no regresión

Además, en *Repubblika*<sup>81</sup>, el Tribunal de Justicia expuso dos principios constitucionales que buscan garantizar el buen funcionamiento de la estructura constitucional de la Unión, a saber, el principio de alineamiento constitucional y el principio de no regresión en la protección de valores<sup>82</sup>.

En primer lugar, un Estado candidato a la adhesión debe alinear su propia constitución e incluso su propia identidad nacional con los valores en los que se fundamenta la Unión. Dicho alineamiento es una condición *sine qua non* para que la adhesión se lleve a cabo. Los «criterios de Copenhague», ahora consagrados en el art. 49 TUE, exigen el estricto cumplimiento de dicho alineamiento. La decisión de alinear su constitución y demás normas básicas nacionales con los valores de la Unión es un acto soberano del Estado candidato a la adhesión<sup>83</sup>. Sin embargo, si un Estado candidato no lo hace, el art. 49 TUE le impide convertirse en miembro de la Unión Europea.<sup>84</sup>

<sup>80</sup> Sentencia de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), apdos. 74 a 77. Véanse también las sentencias de 22 de febrero de 2022, Openbaar Ministerie (Tribunal establecido por la ley del Estado miembro emisor), C-562/21 PPU y C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, apdo. 53, y de 9 de noviembre de 2023, Staatsanwaltschaft Aachen, C-819/21, EU:C:2023:841, apdo. 30.

<sup>81</sup> Sentencia de 20 de abril de 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311). Véase también, por ejemplo, la Sentencia de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia (Independencia y vida privada de los jueces) (C-204/21, EU:C:2023:442), apdo. 64.

<sup>82</sup> Sarmiento Ramírez-Escudero y Arnaldos Orts (2022: 141). Harborth y Spielmann (2023: 689-690).

<sup>83</sup> Lo mismo sucede cuando un Estado miembro decide retirarse de la Unión. Véase la Sentencia de 10 de diciembre de 2018, Wightman y otros (C-621/18, EU:C:2018:999), apdo. 50.

<sup>84</sup> Dicha disposición establece que «[c]ualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión». Véase, en este sentido, la Sentencia de 20 de abril de 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311), apdo. 61.

El principio de alineamiento constitucional impide, en particular, que un Estado miembro pueda invocar su identidad nacional, en el sentido del art. 4 TUE, apdo. 2, para violar los valores consagrados en el art. 2 TUE y demás disposiciones del Tratado que dan una mayor concreción a dichos valores. En palabras del propio Tribunal, «artículo 4 TUE, apartado 2 [...] que debe leerse teniendo en cuenta las disposiciones, de idéntico rango, establecidas en esos artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, no puede eximir a los Estados miembros del respeto de los requisitos que de ellas se derivan»<sup>85</sup>.

La adquisición de la condición de Estado miembro es, por lo tanto, un «momento constitucional» para el Estado candidato en cuestión, ya que, a partir de ese mismo momento, se considera que el ordenamiento jurídico del nuevo Estado miembro protege y promueve los valores en los que se fundamenta la Unión.

En segundo lugar, tras la adhesión, el Estado miembro en cuestión se compromete a respetar los valores consagrados en el art. 2 TUE, mientras siga ostentando la condición de Estado miembro de la Unión. Ese compromiso permanente significa que «no hay vuelta atrás» en lo que respecta al respeto de los valores contenidos en el art. 2 TUE. La adhesión es el punto de partida de la protección de los valores, no la meta final. Un Estado miembro siempre puede mejorar su nivel de protección de los valores. Sin embargo, el derecho de la Unión impide que un Estado miembro sea presa de una deriva autoritaria o se embarque en un retroceso democrático. El Tribunal de Justicia ha dejado meridianamente claro que «el respeto de estos valores no puede reducirse a una obligación que un Estado candidato está obligado a cumplir para adherirse a la Unión y de la que puede exonerarse tras su adhesión»<sup>86</sup>. Los Estados miembros «se han comprometido a respetar [dichos valores] de forma continuada»<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> Sentencia de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia (Independencia y vida privada de los jueces), (C-204/21, EU:C:2023:442), apdo. 72. Véanse también las 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, y Comisión/Polonia (Elegibilidad y condición de miembro de un partido político) (C-814/21, EU:C:2024:963), apdo. 155.

<sup>86</sup> Sentencias de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo (C-156/21, EU:C:2022:97), apdo. 126, y Polonia/Parlamento y Consejo (C-157/21, EU:C:2022:98), apdo. 144.

<sup>87</sup> Sentencias de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo (C-156/21, EU:C:2022:97), apdo. 234, y Polonia/Parlamento y Consejo (C-157/21, EU:C:2022:98), apdo. 266.

## 2. ASUNTOS DE SEGUNDA GENERACIÓN

### 2.1. Cuatro factores

Tras dictar las sentencias pioneras que sientan las bases del principio de independencia judicial, a nuestro entender la jurisprudencia del Tribunal de Justicia está entrando gradualmente en una nueva etapa, en la que el Tribunal desarrolla y precisa las características básicas de dicho principio<sup>88</sup>.

El surgimiento de esta nueva etapa en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al Estado de derecho puede deducirse de cuatro factores.

En primer lugar, los asuntos relativos al principio de independencia judicial ya no son asignados exclusivamente a la Gran Sala<sup>89</sup>. Podemos observar que varios asuntos han sido resueltos por Salas de cinco jueces<sup>90</sup>.

Este es el caso, por ejemplo, del asunto *Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*<sup>91</sup>, en el que la Sala Quinta del Tribunal de Justicia consideró que la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo polaco, reunida en formación de juez único, no constituía un «órgano jurisdiccional», en el sentido del art. 267 TFUE. Por lo tanto, las cuestiones prejudiciales planteadas por la Sala de lo Civil fueron declaradas inadmisibles. Para declarar la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial, el Tribunal de Justicia se basó en sus sentencias anteriores en los asuntos *Getin Noble Bank* y *Krajowa Rada Sądownictwa* (*Continuidad en el desempeño del cargo de juez*). Más precisamente, para desvirtuar la presunción de admisibilidad, el Tribunal de Justicia se refirió a una sentencia firme del Tribunal Supremo Administrativo polaco y

<sup>88</sup> Martín Rodríguez (2025: 17). Según el autor, «el encuadre jurídico del Estado de derecho está consolidado y bastante definido [...] de una solidez poco discutible».

<sup>89</sup> En cuanto a la asignación de asuntos relativos a la protección de derechos fundamentales a la Gran Sala, véase Gutiérrez-Fons (2026).

<sup>90</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 7 de septiembre de 2023, Asociația Forumul Judecătorilor din România (C-216/21, EU:C:2023:628); de 18 de abril de 2024, OT y otros (Supresión de un tribunal) (C-634/22, EU:C:2024:340); de 8 de mayo de 2024, Asociația Forumul Judecătorilor din România (Asociaciones de jueces y fiscales) (C-53/23, EU:C:2024:388); de 14 de noviembre de 2024, S. (Modificación de las salas) (C-197/23, EU:C:2024:956); de 30 de abril de 2025, Inspektorat kam Visschia sadeben savet (C-313/23, C-316/23 y C-332/23, EU:C:2025:303); de 3 de julio de 2025, Lita y Jeszek (C-646/23 y C-661/23, EU:C:2025:519), y de 4 de septiembre de 2025, AW T (C-225/22, EU:C:2025:649).

<sup>91</sup> Sentencia de 7 de noviembre de 2024, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (C-326/23, EU:C:2024:940).

a otra del TEDH<sup>92</sup>, ambas relativas al procedimiento de nombramiento del juez en cuestión. El Tribunal de Justicia consideró que «los vicios que afectaron al procedimiento que condujo al nombramiento del juez [en cuestión] son idénticos a los que afectaron al procedimiento de nombramiento de los jueces de la Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos y son suficientes, por sí solos, para suscitar dudas legítimas y serias en el ánimo de los justiciables en cuanto a la independencia y a la imparcialidad de dicho juez»<sup>93</sup>.

En segundo lugar, el TEDH ha hecho referencia, en repetidas ocasiones, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para resolver asuntos que también se centran en la independencia judicial<sup>94</sup>. Esto pone de manifiesto la importancia, la profundidad y el significado de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el espacio constitucional europeo. Por citar solo algunos ejemplos, el TEDH ha mencionado las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos acumulados *A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo)* y en el asunto *Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo)* al interpretar el principio de inamovilidad de los jueces<sup>95</sup>. Más recientemente, refiriéndose de nuevo a esas dos sentencias, el TEDH sostuvo en el asunto *Reczkowicz c. Polonia* que el procedimiento de nombramiento de los jueces de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo polaco estaba indebidamente influenciado por el poder legislativo y el ejecutivo, lo que resultaba incompatible con el art. 6 CEDH, apdo. 1<sup>96</sup>.

En tercer lugar, en los asuntos de segunda generación, el Tribunal de Justicia comenzará la motivación de la sentencia haciendo referencia a la jurisprudencia existente para, posteriormente, desarrollarla aún más.

Por ejemplo, en el asunto *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, el Tribunal de Justicia estableció tres características fundamentales del principio

<sup>92</sup> Véanse las sentencias del Naczelnego Sądu Administracyjnego (Tribunal Supremo Administrativo) de 6 de mayo de 2021, y del TEDH de 3 de febrero de 2022, *Advance Pharma sp. z o.o. contra Polonia* (ECLI:CE:ECHR:2022:0203JUD00146920).

<sup>93</sup> Sentencia de 7 de noviembre de 2024, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (C-326/23, EU:C:2024:940), apdo. 35.

<sup>94</sup> Lawson (2024:667). Dicho autor subraya que, en asuntos relativos al Estado de derecho, el TEDH se esfuerza por desarrollar su jurisprudencia en armonía con el Tribunal de Justicia. Véase, en este sentido, Spano (2021).

<sup>95</sup> Véase, en este sentido, TEDH, Sentencia de 1 de diciembre de 2020, *Guðmundur Andri Ástrðósson c. Islandia* (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418), apdo. 239 [citando la Sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apdo. 139].

<sup>96</sup> TEDH, Sentencia de 22 de julio de 2021, *Reczkowicz contra Polonia* (CE:ECHR:2021:0722JUD004344719), apdo. 276.

de independencia judicial cuando este se aplica a medidas nacionales sobre la remuneración de los jueces. En primer lugar, «el hecho de que [los jueces] perciban un nivel de retribuciones en consonancia con la importancia de las funciones que ejercen constituye una garantía inherente a la independencia judicial»<sup>97</sup>. En segundo lugar, las medidas de reducción salarial que afectan a los jueces deben perseguir un objetivo legítimo, como, por ejemplo, las exigencias imperativas de reducir el déficit presupuestario excesivo del Estado miembro en cuestión (Portugal), en el contexto de un programa de ayuda financiera de la Unión a dicho Estado miembro<sup>98</sup>. En tercer y último lugar, las medidas de reducción salarial deben respetar el principio de proporcionalidad. En el caso de autos, así fue. Dichas medidas fijaban un porcentaje que variaba en función del nivel salarial<sup>99</sup>. Tenían un carácter temporal y no se dirigían específicamente a los jueces portugueses, sino que constituyan medidas generales destinadas a lograr que el conjunto de funcionarios públicos contribuyese al esfuerzo de austeridad para así lograr la supresión del déficit presupuestario excesivo del Estado portugués<sup>100</sup>.

En los asuntos acumulados *Sąd Rejonowy w Białymstoku y Adoreike*<sup>101</sup>, el Tribunal de Justicia toma como punto de partida su sentencia en el asunto *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* para desarrollar aún más el principio de independencia judicial, examinando dos cuestiones diferentes e inéditas.

En lo que respecta a la primera cuestión, los tribunales remitentes preguntaron, en esencia, al Tribunal de Justicia cuáles son los requisitos que deben cumplir las normas generales relativas a la determinación de la retribución de los jueces. El Tribunal recordó, refiriéndose a su jurisprudencia anterior, que el derecho de la Unión no impone un modelo constitucional determinado, sino que se limita a proporcionar un «marco de referencia» («encuadre jurídico»<sup>102</sup> o «líneas rojas») dentro del cual los Estados miembros pueden tomar sus propias decisiones en función de su historia y tradición<sup>103</sup>. A continuación, cuando el poder ejecutivo y el poder legislativo de un Estado

<sup>97</sup> Sentencia de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), apdo. 45.

<sup>98</sup> *Ibid.*, apdo. 46.

<sup>99</sup> *Ibid.*, apdo. 47.

<sup>100</sup> *Ibid.*, apdos. 49 y 50.

<sup>101</sup> Sentencia de 25 de febrero de 2025, *Sąd Rejonowy w Białymstoku y Adoreiké* (C-146/23 y C-374/23, EU:C:2025:109).

<sup>102</sup> Martín Rodríguez (2025: 16).

<sup>103</sup> *Ibid.*, apdos. 45 y 46 [citando la Sentencia de 22 de febrero de 2022, RS (Efectos de las sentencias de un tribunal constitucional) (C-430/21, EU:C:2022:99), apdos. 38 y 43].

miembro adoptan dichas normas generales, estas últimas deben cumplir cuatro condiciones<sup>104</sup>, que se desprenden, al menos parcialmente, de documentos del Consejo de Europa y de las Naciones Unidas<sup>105</sup>. En primer lugar, las normas generales relativas a la determinación de la retribución de los jueces deben estar previstas por la ley, es decir, tener una base jurídica. En segundo lugar, dichas normas deben fijar modalidades de retribución objetivas, previsibles y transparentes. En tercer lugar, deben garantizar que los jueces perciban una remuneración acorde con la importancia de las funciones que desempeñan, teniendo en cuenta la situación económica, social y financiera del Estado miembro de que se trate y el salario medio en dicho Estado miembro<sup>106</sup>. En cuarto y último lugar, dichas normas generales pueden ser objeto de un control judicial efectivo de conformidad con las normas procesales establecidas por la legislación del Estado miembro en cuestión.

En cuanto a la segunda cuestión, se solicitó al Tribunal de Justicia que determinara las condiciones en las que el poder ejecutivo y el poder legislativo de un Estado miembro pueden establecer excepciones a dichas normas generales, ya sea congelando o reduciendo el importe de la remuneración que sería normalmente percibida por los jueces de dicho Estado miembro. El Tribunal de Justicia consideró que las cuatro condiciones que las normas generales deben cumplir también se aplican a las medidas que establecen

<sup>104</sup> Sentencia de 25 de febrero de 2025, Sąd Rejonowy w Białymstoku y Adoreiké (C-146/23 y C-374/23, EU:C:2025:109), apdo. 90.

<sup>105</sup> *Ibid.*, apdo. 53 (en el que se afirma que «las cartas, informes y otros documentos elaborados por los órganos del Consejo de Europa o pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas pueden proporcionar indicaciones pertinentes para interpretar el Derecho de la Unión ante disposiciones nacionales adoptadas en la materia»). El Tribunal de Justicia se remitió a «los “Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura”, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985», y a «la Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, titulada “Jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades”, adoptada el 17 de noviembre de 2010».

<sup>106</sup> Esto significa que el nivel de dicha remuneración debe ser lo suficientemente alto como para proteger a los jueces contra el riesgo de corrupción. *Ibid.*, apdo. 58. A tal fin, «es pertinente comparar la retribución media de los jueces con el salario medio en dicho Estado». Sin embargo, «el principio de independencia judicial [no] se opone a que la retribución de los jueces se fije en un nivel inferior al de la retribución media de otros profesionales del Derecho, en particular los que ejercen una profesión liberal, como los abogados, dado que estos se encuentran manifestamente en una situación diferente de la de los jueces». *Ibid.*, apdos. 62 y 63.

excepciones a dichas normas. Además, las medidas de excepción deben perseguir un objetivo legítimo y respetar el principio de proporcionalidad. Refiriéndose explícitamente a su sentencia en el asunto *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, el Tribunal de Justicia señaló que las medidas de excepción «no deben dirigirse únicamente a los miembros de los órganos jurisdiccionales nacionales[, sino que] deben inscribirse en un marco más general dirigido a que un conjunto más amplio de miembros de la función pública nacional contribuya al esfuerzo presupuestario que se persigue»<sup>107</sup>. Del mismo modo, el cumplimiento del principio de proporcionalidad exige que las medidas de excepción «sea[n] excepcional[es] y temporal[es] y que no menoscabe[n] la adecuación de la retribución de los jueces a la importancia de las funciones que ejercen»<sup>108</sup>.

En cuarto y último lugar, el Tribunal de Justicia construye su jurisprudencia relativa al Estado de derecho progresivamente (o «paso a paso»)<sup>109</sup>. No se trata de una característica específica de dicha línea jurisprudencial, sino más bien de una característica común a la manera en que el Tribunal de Justicia desarrolla principios que son de importancia constitucional para el ordenamiento jurídico de la Unión. Al igual que ocurre con los tribunales del *common law*, una vez que una línea jurisprudencial alcanza un grado de madurez suficiente, el Tribunal procede a revisar sus decisiones anteriores<sup>110</sup> y a distinguir un asunto de otro, con el fin de dotar de mayor claridad a su jurisprudencia.

Por ejemplo, en el asunto *Banco de Santander*<sup>111</sup>, el Tribunal de Justicia revisó el resultado al que había llegado en el asunto *Gabalfrisa y otros*<sup>112</sup>, según el cual el Tribunal Económico-Administrativo Central ostentaba la calidad de «órgano jurisdiccional» a efectos del art. 267 TFUE. Sin embargo, casi veinte años más tarde, el Tribunal de Justicia consideró que

<sup>107</sup> *Ibid.*, apdo. 69 [en referencia a Sentencia de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), apdo. 49].

<sup>108</sup> *Ibid.*, apdo. 90.

<sup>109</sup> Véase, en este sentido, Lenaerts (2015: 1).

<sup>110</sup> Véase, en este sentido, Sarmiento (2023: 119). Según dicho autor, la jurisprudencia no debe entenderse como un conjunto fijo e inmutable de resoluciones, sino como un sistema vivo y en constante evolución, que refleja los cambios en la interpretación del derecho y en la realidad social. Este carácter dinámico puede conducirla a desarrollar líneas jurisprudenciales que, con el tiempo, lleguen incluso a apartarse de los precedentes establecidos.

<sup>111</sup> Sentencia de 21 de enero de 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17).

<sup>112</sup> Sentencia de 21 de marzo de 2000, *Gabalfrisa y otros* (C-110/98 a C-147/98, EU:C:2000:145).

«esos razonamientos [debían] revisarse, habida cuenta, en particular, de la jurisprudencia más reciente [...] relativa al criterio de independencia a que se atendrá cualquier organismo nacional para que pueda calificárselo de “órgano jurisdiccional” a efectos del artículo 267 TFUE»<sup>113</sup>. Sobre la base de dicha jurisprudencia reciente, el Tribunal de Justicia declaró inadmisible la petición de decisión prejudicial formulada por el Tribunal Económico-Administrativo Central, ya que dicho organismo no era lo suficientemente independiente para entablar un diálogo con el Tribunal de Justicia.

Del mismo modo, en el asunto *IS (Ilegalidad de la resolución de remisión)*<sup>114</sup>, la Kúria (Tribunal Supremo de Hungría) decidió, mediante resolución, que una petición de decisión prejudicial presentada por un tribunal de primera instancia, actuando en formación de juez único, era ilegal, ya que, a su juicio, las cuestiones planteadas no eran necesarias para que dicho tribunal dictara sentencia. A raíz de dicha resolución, el tribunal de primera instancia modificó su petición inicial de decisión prejudicial, añadiendo nuevas cuestiones. Así, preguntó, en esencia, si el derecho de la Unión debía interpretarse en el sentido de que se oponía a dicha resolución. El Tribunal de Justicia respondió afirmativamente, al considerar que la resolución de la Kúria invadía la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales<sup>115</sup>. El juez remitente también señaló al Tribunal de Justicia que se había incoado un procedimiento disciplinario contra él tras la resolución de la Kúria, y por motivos relacionados con la pretendida ilegalidad de la petición de decisión prejudicial. En consecuencia, el juez remitente preguntó si el derecho de la Unión se oponía a que se incoara dicho procedimiento disciplinario contra él por haber planteado una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia. Hungría impugnó la admisibilidad de esa cuestión, ya que dicho procedimiento disciplinario había sido posteriormente retirado y archivado. Sin embargo, el Tribunal de Justicia confirmó la admisibilidad de dicha cuestión, dado que el juez remitente necesitaba saber «si podrá desacatar la resolución de la Kúria cuando resuelva sobre el fondo del asunto principal sin tener que temer que, al hacerlo, se reactive el procedimiento disciplinario de que ha sido objeto, basado en [dicha resolución]»<sup>116</sup>. Por lo

<sup>113</sup> Sentencia de 21 de enero de 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17), apdo. 55.

<sup>114</sup> Sentencia de 23 de noviembre de 2021, IS (Ilegalidad de la resolución de remisión) (C-564/19, EU:C:2021:949), apdo. 148.

<sup>115</sup> *Ibid.*, apdo. 72.

<sup>116</sup> *Ibid.*, apdo. 86.

tanto, el juez remitente necesitaba resolver un incidente procesal antes de poder pronunciarse sobre el fondo del litigio que se le había sometido.

Al llegar a dicha conclusión, el Tribunal de Justicia distinguió expresamente el asunto de autos de los asuntos acumulados *Miasto Łowicz*<sup>117</sup>, en los que se declaró inadmisible la petición de decisión prejudicial, ya que la respuesta a las cuestiones planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales no era objetivamente necesaria para la resolución de los litigios principales<sup>118</sup>. Dichas cuestiones eran de carácter general y tenían por objeto determinar si las reformas legislativas que afectaban a los procedimientos disciplinarios aplicables a los jueces ponían en tela de juicio el principio de independencia judicial consagrado en el art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo. Cabe señalar que los jueces que formularon las cuestiones prejudiciales fueron objeto, como consecuencia de ello, de una investigación previa a la posible incoación de un procedimiento disciplinario contra ellos. Sin embargo, el litigio principal no se refería a dicha investigación, que, en cualquier caso, se había archivado al no haberse constatado ninguna falta disciplinaria<sup>119</sup>.

En nuestra opinión, se desprende de estos cuatro factores que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al Estado de derecho está entrando progresivamente en una nueva etapa, caracterizada por un grado mayor de desarrollo y de madurez. Huelga decir que esta nueva etapa no excluye que el Tribunal de Justicia siga resolviendo cuestiones fundamentales en asuntos difíciles, cuyas respuestas no pueden fácilmente deducirse de la jurisprudencia existente. Por ejemplo, en el asunto *Comisión/Hungría*<sup>120</sup>, aún pendiente, se pedirá al Tribunal de Justicia que determine si la Comisión puede invocar una supuesta infracción del art. 2 TUE como alegación independiente. En el asunto *Comisión/Polonia*, también pendiente, la Comisión sostiene que el Tribunal Constitucional polaco dictó dos sentencias incompatibles con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al Estado de derecho. También afirma que el Tribunal Constitucional polaco ya no ofrece las garantías de un tribunal independiente e imparcial establecido previamente por la ley, en el sentido del art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo<sup>121</sup>.

<sup>117</sup> Sentencia de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y Prokurator Generalny* (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apdos. 56-59.

<sup>118</sup> *Ibid.*, apdo. 87.

<sup>119</sup> Sentencia de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y Prokurator Generalny* (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apdos. 56 a 59.

<sup>120</sup> C-769/22, *Comisión contra Hungría* (pendiente).

<sup>121</sup> C-448/23, *Comisión contra Polonia* (pendiente).

## 2.2. *Ni tanto ni tan poco*

En esta nueva fase, el reto al que debe enfrentarse el Tribunal de Justicia consiste en identificar la vía intermedia que permita conciliar dos extremos opuestos: uno *maximalista*, que no da cabida a la diversidad nacional, y otro *minimalista*, que deja sin contenido normativo el valor de respeto del Estado de derecho<sup>122</sup>.

A nuestro entender, el Tribunal de Justicia ha logrado encontrar esa vía intermedia<sup>123</sup>, y nos gustaría ilustrar esta idea analizando la sentencia de la Sala Primera del Tribunal de Justicia, en los asuntos acumulados *Inspektorat kam Visschia sadeben savet*<sup>124</sup>, relativos a la Inspección búlgara, que fueron resueltos el pasado mes de abril.

La Inspección búlgara es un órgano judicial, creado por la Constitución búlgara, competente para examinar la actividad de los jueces y fiscales en el ejercicio de sus funciones, su integridad y la inexistencia de conflictos de intereses por parte de estos. Concretamente, dicho órgano está facultado para, a raíz de tales controles, proponer a otro órgano judicial que se les abra un procedimiento disciplinario sancionador. El inspector general y los demás inspectores son elegidos, respectivamente, por un período de cinco y cuatro años, por mayoría de dos tercios de los diputados de la Asamblea Nacional búlgara.

La cuestión que planteó el órgano jurisdiccional remitente en estos asuntos acumulados era si el principio de independencia judicial impedía al inspector general y a los demás inspectores seguir desempeñando sus funciones más allá de la duración legal de su mandato y hasta que la Asamblea Nacional eligiera a nuevos inspectores.

El Tribunal de Justicia comenzó recordando su jurisprudencia sobre el Estado de derecho, en general, y sus sentencias relativas a la Inspección rumana, en particular<sup>125</sup>. En dichas sentencias, el Tribunal de Justicia declaró, en esencia, que «en lo que concierne a las normas del régimen disciplinario de los jueces, la necesidad de independencia judicial que resulta del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, exige que ese régimen presente las garantías

<sup>122</sup> Harborth y Spielmann (2023: 689).

<sup>123</sup> Ovádek y Pech (2025: 268).

<sup>124</sup> Sentencia de 30 de abril de 2025, *Inspektorat kam Visschia sadeben savet* (C-313/23, C-316/23 y C-332/23, EU:C:2025:303).

<sup>125</sup> Véanse las sentencias de 18 de mayo de 2021, *Asociația Forumul Judecătorilor din România* y otros (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393), y de 11 de mayo de 2023, *Inspecția Judiciară* (C-817/21, EU:C:2023:391).

necesarias para evitar cualquier riesgo de que dicho régimen pueda utilizarse como sistema de control político del contenido de las resoluciones judiciales»<sup>126</sup>. El Tribunal de Justicia recordó también que «es básico que el órgano competente para dirigir las investigaciones y ejercitar la acción disciplinaria actúe de forma objetiva e imparcial en el ejercicio de sus funciones y que esté para ello protegido de toda influencia exterior»<sup>127</sup>. Habida cuenta de sus amplias competencias para controlar la actividad de los jueces, esta obligación básica se aplicaba a la Inspección búlgara, ya que la mera perspectiva de que se abra una investigación disciplinaria puede ejercer presión sobre las personas que tienen la misión de juzgar. Por último, refiriéndose al «test de las apariencias», el Tribunal de Justicia sostuvo que

es preciso que el conjunto de normas que regulan la organización y el funcionamiento de [la Inspección], incluidas las relativas al procedimiento de nombramiento de sus miembros, se conciban de tal manera que no puedan suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables acerca de la utilización de las prerrogativas y funciones del citado órgano como instrumento de presión sobre la actividad judicial o de control político de dicha actividad<sup>128</sup>.

A continuación, basándose en su jurisprudencia anterior, señaló que los Estados miembros son libres de decidir si autorizan o no el ejercicio de las funciones de los miembros de un órgano judicial como la Inspección búlgara, más allá de la duración legal de sus mandatos. Sin embargo, si optan por prorrogar dichos mandatos, deben establecer «una base jurídica expresa en Derecho interno que contenga normas claras y precisas para regular el ejercicio de [dichas] funciones», y que dichas normas «excluyan, en la práctica, la

<sup>126</sup> Sentencia de 30 de abril de 2025, *Inspektorat kam Visschia* sadeben savet (C-313/23, C-316/23 y C-332/23, EU:C:2025:303), apdo. 86 [refiriéndose a las sentencias de 18 de mayo de 2021, *Asociația Forumul Judecătorilor din România* y otros (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393), apdo. 198, y de 11 de mayo de 2023, *Inspeția Judiciară* (C-817/21, EU:C:2023:391), apdo. 48].

<sup>127</sup> Sentencia de 30 de abril de 2025, *Inspektorat kam Visschia* sadeben savet (C-313/23, C-316/23 y C-332/23, EU:C:2025:303), apdo. 87 [refiriéndose a las sentencias de 18 de mayo de 2021, *Asociația Forumul Judecătorilor din România* y otros (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393), apdo. 199, y de 11 de mayo de 2023, *Inspeția Judiciară* (C-817/21, EU:C:2023:391), apdo. 49].

<sup>128</sup> Sentencia de 30 de abril de 2025, *Inspektorat kam Visschia* sadeben savet (C-313/23, C-316/23 y C-332/23, EU:C:2025:303), apdo. 88 [citando la sentencia de 11 de mayo de 2023, *Inspeția Judiciară* (C-817/21, EU:C:2023:391), apdos. 50 y 51].

posibilidad de que [dicha prórroga] no tenga limitación temporal alguna»<sup>129</sup>. Sin embargo, no existía tal base jurídica en el derecho búlgaro. «[El] Derecho búlgaro tampoco [incluía] ningún mecanismo legal que [permitiese] poner fin a un eventual bloqueo en el proceso de nombramiento de los nuevos miembros de la Inspección, de suerte que la prórroga de los mandatos de sus antiguos miembros parece, en la práctica, poder prolongarse sin limitación temporal alguna»<sup>130</sup>. Así, el Tribunal de Justicia estimó que dichas lagunas normativas eran contrarias al principio de independencia judicial.

Por último, en un importante *obiter dictum*, el Tribunal de Justicia observó, refiriéndose a su sentencia en el asunto *Repubblika*, que, al colmar dichas lagunas, Bulgaria «no puede modificar su legislación o su Constitución con el resultado de que se produzca una regresión en la protección del valor del Estado de Derecho»<sup>131</sup>.

A nuestro entender, al salvaguardar el Estado de derecho en el ordenamiento jurídico de la Unión, el Tribunal de Justicia procura alcanzar un equilibrio adecuado entre la unidad europea y la diversidad nacional o, dicho de otro modo, entre «ni tanto ni tan poco». El derecho de la Unión deja margen a la diversidad, ya que los Estados miembros son libres de decidir si autorizan o no el ejercicio de las funciones de los miembros de un órgano judicial como la Inspección búlgara, más allá de la duración legal de sus mandatos. Además, el derecho de la Unión no impone una solución única para resolver la situación de bloqueo político que se plantea en dichos asuntos acumulados. Dicho esto, el derecho de la Unión protege la unidad europea al exigir que se respete el principio de independencia judicial: debe existir una base jurídica expresa que permita a los miembros de la Inspección permanecer en sus cargos más allá de la duración legal de sus mandatos, al tiempo que se excluyen las prórrogas indefinidas de los mandatos expirados. Además, las lagunas normativas existentes no pueden colmarse politizando aún más el procedimiento de nombramiento de los inspectores, ya que ello constituiría un retroceso en la protección de los valores.

### III. CONCLUSIONES

El derecho de la Unión no tiene por cometido imponer a los Estados miembros un modelo constitucional determinado, ni, por tanto, un único

<sup>129</sup> *Ibid.*, apdos. 93 y 95.

<sup>130</sup> *Ibid.*, apdo. 92.

<sup>131</sup> *Ibid.*, apdo. 96.

modelo de poder judicial. No existe pues una única forma de promover y proteger los valores en los que se fundamenta la Unión y a la que todos los Estados miembros deban aspirar.

Dichos valores, y en especial, el valor de respeto del Estado de derecho, se limitan a establecer un marco de referencia dentro del cual los Estados miembros pueden organizar su sistema judicial de conformidad con su historia y tradiciones.

Dicho marco se asienta sobre dos pilares o, para el lector más deportista, sobre un doble pivote. Por un lado, los Estados miembros deben ofrecer a los ciudadanos vías de recurso efectivas que garanticen la tutela de los derechos subjetivos que el derecho de la Unión les reconoce y, por otro, deben asegurar que dicha tutela sea garantizada por un juez independiente e imparcial. En definitiva, el sistema jurisdiccional de la Unión descansa en vías de recurso efectivas y en la independencia de los jueces nacionales.

Además, el marco de referencia, establecido por el valor de respeto del Estado de derecho, debe dejar margen a la diversidad nacional, al tiempo que debe garantizar el principio de independencia judicial, principio clave para la construcción europea. Jueces y tribunales nacionales son piezas fundamentales de la estructura constitucional de la Unión, y el principio de independencia judicial garantiza que, pese a la diversidad nacional, dichas piezas encajen armónicamente para que la construcción europea siga adelante, tanto a través del diálogo prejudicial como de la confianza mutua.

Una vez concluida la fase fundacional de la jurisprudencia relativa al Estado de derecho, entendemos que el reto al que ahora se enfrenta el Tribunal de justicia al desarrollar y consolidar dicha jurisprudencia consiste en encontrar el justo equilibrio entre imponer exigencias que excluyen todo tipo de diversidad y dejar sin contenido normativo al valor de respeto del Estado de derecho. La sentencia del Tribunal de Justicia en los asuntos acumulados *Inspektorat kam Visschia sadeben savet* demuestra claramente que está a la altura de dicho reto.

Esperemos que, en los próximos años, dicha jurisprudencia continúe desarrollándose y consolidándose, de modo que los valores de la Unión Europea queden aún más fortalecidos, al tiempo que se preserva la diversidad nacional.

La fuerza de la Unión no reside solo en su capacidad para preservar la unidad, sino también en su habilidad para acoger la diversidad.

## Bibliografía

- Bloom Jr., L. H. (2009). *Methods of interpretation: how the Supreme Court reads the constitution*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195377118.001.0001>.

- Gutiérrez-Fons, J. A. (2009). *The contribution of the United States Supreme Court and the European Court of Justice in the vertical and horizontal allocation of power* [tesis doctoral]. Queen Mary University of London. Disponible en: <https://is.gd/8AuT13>.
- Gutiérrez-Fons, J. A. (2023). El Tribunal de Justicia y la Unión Europea como una «unión de valores». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 76, 11-28. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.76.01>.
- Gutiérrez-Fons, J. A. (2026). Fundamental Rights and the internal functioning of the CJEU. En E. Muir, S. Garben e I. Govaere (eds.). *Activating Human and Fundamental Rights before the European courts*. Oxford: Hart Publishing.
- Harbarth, S. y Spielmann, C. (2023). EU review of judicial independence in the member states: its foundations and limits. *European Law Review*, 48, 681-695.
- Lawson, R. (2024). Atlas shrugged: an analysis of the ECtHR Case law involving issues of EU law since opinion 2/13. *European Papers*, 2, 647-671.
- Lenaerts, K. (2015). EU citizenship and the European Court of Justice's «stone-by-stone» approach. *International Comparative Jurisprudence*, 1 (1), 1-10. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.icj.2015.10.005>.
- Lenaerts, K. (2022). El Tribunal de Justicia y la independencia judicial. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 72, 351-368. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.72.01>.
- Lenaerts, K. (2023). On checks and balances: the rule of law within the EU. *Columbia Journal of European Law*, 29 (2), 25-63.
- Lenaerts, K. y Gutiérrez-Fons, J. A. (2018). A constitutional perspective. En T. Tridimas y R. Schütze (eds.). *Oxford principles of European Union law, vol. 1. The European Union Legal Order* (pp. 103-141). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780199533770.003.0005>.
- Lenaerts, K. y Gutiérrez-Fons, J. A. (2023). *Los métodos de interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/jj.16394385>.
- Martín Rodríguez, P. (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>.
- Ovádek, M. y Pech, L. (2025). Associação Sindical dos Juízes Portugueses and judicial independence. En P. Craig y R. Schütze (eds.). *Landmark cases in EU Law, vol. 1. The constitutional cases* (pp. 253-269). Oxford: Hart Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.5040/9781509954155.ch-015>.
- Sarmiento, D. (2023). The «overruling technique» at the Court of Justice of the European Union. *The European Journal of Legal Studies*, 15, 107-164.
- Sarmiento, D. y Arnaldos Orts, E. (2022). La independencia judicial en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Revista de Estudios Políticos*, 198, 121-151. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.198.05>.
- Spano, R. (2021). El Estado de Derecho como estrella polar de la Convención Europea de Derechos Humanos: el Tribunal de Estrasburgo y la independencia

- del poder judicial. *Revista de Derecho Público*, 265-296. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.112.2021.32222>.
- Wendel, M. (2023). Enforcing the independence of National Courts by means of EU law. Standards, procedures and actors as exemplified by the crisis of the Polish judiciary. En K. Meier, A. Lorenz y M. Wendel (eds.). *Rule of Law and the Judiciary* (pp. 123-142). Baden-Baden: Nomos. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/9783748940999-123>.