

# LA CONSTRUCCIÓN DE UN PODER JUDICIAL EUROPEO Y LAS GARANTÍAS DE SU INDEPENDENCIA

## Building a European Judiciary and the safeguards of its independence

NURIA MAGALDI

Universidad de Córdoba<sup>1</sup>

nmagaldi@uco.es

### *Cómo citar/Citation*

Magaldi, N. (2022).

La construcción de un Poder Judicial europeo  
y las garantías de su independencia.

*Revista Española de Derecho Constitucional*, 125, 127-157.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.125.05>

### **Resumen**

El presente trabajo analiza cómo el TJUE, a partir de una novedosa interpretación del art. 19.1 TUE, ha afirmado su competencia para enjuiciar normativa nacional en materia judicial, sobre la base de que dicha normativa nacional no solamente regula órganos jurisdiccionales nacionales, sino, también, el Poder Judicial europeo. Asimismo, y al tiempo que ha afirmado su competencia de control, el TJUE ha comenzado a perfilar cuál debe ser el estatuto jurídico de los integrantes de ese Poder Judicial europeo, en el que se incluyen los jueces nacionales y en el que ocupa un lugar central el principio de independencia judicial.

---

<sup>1</sup> Proyecto de investigación «Seguridad pública, actividad administrativa de limitación y derecho sancionador», PGC2018-093760-B-I00 (MCIU/AEI/FEDER, UE).

***Palabras clave***

Derecho de la Unión Europea; Poder Judicial europeo; independencia judicial; Estado de derecho.

***Abstract***

This paper analyses how the CJEU has developed a new interpretation of article 19.1 TEU, that allows him to assert his jurisdiction over national legislation on judicial matters. According to this ground-breaking case-law, judicial matters fall within the jurisdiction of the Court because they do not only refer to national judges, but also to European judges. In addition, the CJEU has gone one step further by starting to delineate and develop the legal status of the members of the European Judiciary, in which the principle of judicial independence plays a crucial role.

***Key words***

European Union Law; European Judiciary; Judicial Independence; Rule of Law.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EL PUNTO DE PARTIDA: EL ASUNTO ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS JUIZES PORTUGUESES. III. LA CONSTRUCCIÓN DE UN PODER JUDICIAL EUROPEO A PARTIR DE JUECES ORGÁNICAMENTE NACIONALES. IV. LA GARANTÍA DE INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL EUROPEO: 1. El órgano de gobierno de los jueces. 2. Las condiciones laborales de los jueces europeos. 3. El régimen disciplinario de los jueces europeos. 4. El procedimiento de nombramiento de jueces europeos. V. ¿DEFENSA DEL ESTADO DE DERECHO NACIONAL O DEFENSA DE LA UNIÓN DE DERECHO? *Bibliografía.*

---

### I. INTRODUCCIÓN

En los últimos tres años, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre los sistemas de organización y funcionamiento de la Administración de Justicia de los Estados miembros. En este sentido, por ejemplo, ha dictado sentencias sobre los órganos de gobierno de los jueces; concretamente, sobre su composición y forma de elección a efectos de poder cumplir, con garantías, su función constitucional de velar por la independencia del Poder Judicial nacional de que se trate<sup>2</sup>. Se ha pronunciado, también, sobre las condiciones laborales de jueces de diversos Estados miembros: sobre la reducción de sus salarios<sup>3</sup> o de su edad de jubilación, así como sobre la posibilidad de solicitar una prórroga en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales una vez alcanzada la edad legal de jubilación ordinaria<sup>4</sup>.

Asimismo, el TJUE se ha ocupado del régimen disciplinario de esos mismos jueces, estableciendo cuáles han de ser las garantías necesarias para

---

<sup>2</sup> STJUE (Gran Sala) de 19 de noviembre de 2019, *A.K.*, Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18.

<sup>3</sup> STJUE (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, asunto C-64/16, y STJUE de 7 de febrero de 2019, *Escribano Vindel*, asunto C-49/18.

<sup>4</sup> STJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia de los tribunales ordinarios*, asunto C-192/18, y STJUE (Gran Sala) de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia del Tribunal Supremo*, asunto C-619/18.

evitar que se convierta en un instrumento de control político del contenido de las resoluciones judiciales. Debemos destacar, en este sentido, pronunciamientos exigiendo una adecuada definición tanto de los comportamientos constitutivos de infracción disciplinaria como de las sanciones aplicables, la plena salvaguarda de los derechos procesales y de defensa de los jueces sometidos a dicho régimen, o la posibilidad de impugnar judicialmente las decisiones de los órganos disciplinarios<sup>5</sup>.

Por último, el TJUE se ha ocupado, además, de diversas cuestiones relativas a los procedimientos de nombramiento de jueces. Así, ha analizado hasta dónde puede llegar la intervención, en dichos procedimientos, del Poder Ejecutivo<sup>6</sup>, las condiciones en que el órgano de gobierno de los jueces puede proponer candidatos para ocupar puestos en órganos jurisdiccionales o si dichas propuestas deben ser susceptibles de control judicial<sup>7</sup>.

Un rápido vistazo a los asuntos que, someramente, hemos enunciado en los párrafos precedentes pone de relieve un dato cierto: en todos los casos se trata de cuestiones relativas a la organización y funcionamiento de la Administración de Justicia de los Estados miembros. Es decir, cuestiones que no están comprendidas en el ámbito del derecho de la Unión Europea ni son competencia de la Unión, sino que forman parte de la competencia exclusiva de los Estados miembros y de su soberanía. Y es que, en efecto, los tratados, en ningún lugar, atribuyen competencia alguna a la Unión en materia de organización y funcionamiento del Poder Judicial nacional.

Pero, si ello es así, debemos preguntarnos cómo es posible que el TJUE se haya pronunciado al respecto. ¿Cómo se ha llegado a la afirmación de la competencia del TJUE sobre cuestiones que, hasta ahora, parecían estrictamente nacionales e, incluso, vinculadas al núcleo de lo que entendemos por

---

<sup>5</sup> STJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, *Comisión c. Polonia*, independencia de los tribunales ordinarios, asunto C-192/18, y STJUE de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y otros* (as. ac. C-558/18 y C-563/18). Más recientemente STJUE (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*, asunto C-791/19.

<sup>6</sup> STJUE (Gran Sala) de 20 de abril de 2021, *Republika*, asunto C-896/19.

<sup>7</sup> STJUE (Gran Sala) de 19 de noviembre de 2019, *A.K., Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo*, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, y STJUE (Gran Sala) de 2 de marzo de 2021, asunto C-824/18, *A.B. y otros (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)*.

soberanía nacional? ¿Se trata, acaso, de una excepción al principio de atribución de competencias del derecho de la Unión?<sup>8</sup>

Como detallaremos a continuación, la razón por la que el TJUE ha llegado a pronunciarse sobre normativa dictada por los Estados miembros en materia judicial la encontramos en una interpretación hasta ahora inédita del párrafo segundo del art. 19.1 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE), según el cual «los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión». Sobre la base de este precepto, el TJUE se ha atribuido la competencia para enjuiciar normas dictadas por legisladores nacionales en materia de organización y Administración de Justicia, al entender que tales normas nacionales no regulan, únicamente, la organización y Administración de Justicia *nacional*, sino también, y al mismo tiempo, la organización y Administración de Justicia  *europea*.

El TJUE asume, con esta interpretación, que aquellos órganos jurisdiccionales nacionales que son susceptibles de aplicar o interpretar el derecho de la Unión (que, como veremos, son la mayoría, si no todos los que conforman un Poder Judicial nacional de un Estado miembro) son, también, órganos jurisdiccionales funcionalmente europeos. En consecuencia, deben someterse a las reglas que garantizan la tutela judicial efectiva y la independencia judicial consagradas en el art. 19 TUE para el Poder Judicial de la Unión. De este modo, al controlar la normativa nacional en materia judicial el TJUE no está, en realidad, extralimitándose en el ejercicio de sus competencias, sino controlando que aquellos órganos jurisdiccionales orgánicamente nacionales —pero funcionalmente europeos, constitutivos ellos mismos de ese Poder Judicial de la Unión— cumplen con las exigencias que les impone el derecho de la Unión. Como es posible intuir, las consecuencias que se desprenden de ello suponen una de las grandes revoluciones jurídicas del derecho de la Unión Europea en décadas.

---

<sup>8</sup> De hecho, Polonia, el Estado afectado en la mayoría de los asuntos aquí tratados, niega reiteradamente la competencia del TJUE, alegando que «las disposiciones de los Tratados invocadas ([para justificar su competencia: fundamentalmente, el art. 19 TUE] no comportan *ninguna excepción al principio de atribución que rige las competencias de la Unión*». Véase, a modo de ejemplo, la STJUE (Gran Sala) de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia del Tribunal Supremo*, asunto C-619/18, apdo. 38.

## II. EL PUNTO DE PARTIDA: EL ASUNTO *ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS JUIZES PORTUGUESES*

Según acabamos de indicar, el TJUE ha dictado toda una serie de sentencias sobre la organización y el funcionamiento de la Administración de Justicia de los Estados miembros como resultado de la adopción de una nueva interpretación del párrafo segundo del art. 19.1 TUE.

Dicha línea jurisprudencial es la plasmación de un razonamiento que se articula, sintéticamente, en dos pasos. En primer lugar, el TJUE parte de que todos aquellos órganos jurisdiccionales nacionales que sean susceptibles de pronunciarse sobre cuestiones relativas a la aplicación o a la interpretación del derecho de la Unión deben cumplir las exigencias inherentes a la tutela judicial efectiva (y, entre ellas, la independencia judicial) consagradas en el ordenamiento jurídico de la Unión; particularmente en el art. 19 TUE y en el 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDFUE). En segundo lugar, y puesto que nos hallamos ante exigencias del ordenamiento jurídico de la Unión, el control de su cumplimiento le corresponde al TJUE, que, de este modo, se atribuye la competencia para analizar la normativa (organizativa, procedimental y sustantiva) a que aquellos órganos jurisdiccionales nacionales se someten; también, por lo tanto, cuando dicha normativa la dicta un legislador nacional.

En consecuencia, es posible afirmar que, mediante esta interpretación, el TJUE ha conseguido colocar bajo su ámbito de competencias buena parte de la organización judicial nacional de los Estados miembros. Esta afirmación requiere, no obstante, algunas precisiones que iremos desgranando a lo largo de las siguientes páginas.

El origen de esta novedosa jurisprudencia del TJUE se sitúa hace poco más de tres años cuando, con fecha de 27 de febrero de 2018, se publicó la STJUE *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, asunto C-64/16. *A priori* se trataba de un asunto sencillo, del que no se esperaban grandes pronunciamientos (García-Valdecasas Dorrego, 2019: 80-81; Campos Sánchez-Bordona, 2020: 11). Sin embargo, y de forma absolutamente inesperada, el TJUE sentó en ella las bases para una auténtica revolución en el proceso de integración europea. Tanto es así que la doctrina coincide en afirmar que se trata de un pronunciamiento equiparable, por su importancia y significación, a sentencias tan capitales como *Simmenthal*, *Costa Enel* o *Van Gend en Loos* (Rodríguez-Izquierdo Serrano, 2018: 964; Bonelli y Claes, 2018: 622; García-Valdecasas Dorrego, 2019: 76; Magaldi, 2020: 19).

La mencionada STJUE *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (en adelante, *ASJP*) resolvía una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal

Supremo Administrativo de Portugal. En ella, el órgano jurisdiccional portugués preguntaba al TJUE si una ley portuguesa aprobada en 2014, que imponía una reducción salarial (transitoria) para los empleados públicos portugueses, era compatible con diversos preceptos del TUE. En particular, si dicha reducción transitoria de las retribuciones en la función pública podía incidir en la independencia de los jueces y magistrados portugueses, pues estos, en su condición de empleados públicos, también se veían afectados por dicha medida.

El litigio principal lo había planteado la Asociación Sindical de Jueces Portugueses, que había impugnado los actos administrativos mediante los cuales se había aplicado dicha reducción salarial en el caso concreto de los magistrados del Tribunal de Cuentas. En su argumentación, dicha asociación indicaba, por un lado, que la independencia de los órganos judiciales depende de las garantías previstas en el estatuto del Poder Judicial, entre las que se encuentra la relativa a sus retribuciones, y, por otro, que la independencia judicial no está reconocida únicamente en la Constitución portuguesa, sino también en el derecho de la Unión Europea; concretamente, en el párrafo segundo del art. 19.1 TUE y en el art. 47 CDFUE.

El órgano jurisdiccional nacional remitente, al plantear la cuestión, realizó un notable esfuerzo por demostrar que la norma nacional enjuiciada debía entenderse como aplicación del derecho de la Unión. En este sentido, remarcaba que se trataba de exigencias imperativas de reducción del déficit presupuestario portugués adoptadas en el marco del derecho de la Unión e impuestas al Gobierno portugués en virtud de decisiones europeas. Es decir, el punto de partida del órgano jurisdiccional remitente era que estábamos ante medidas que entraban dentro del ámbito del derecho de la Unión<sup>9</sup>. Solo sentada esta premisa, el órgano remitente pasaba a señalar que, de conformidad con el art. 19 TUE, son (también) los jueces nacionales quienes deben garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión concede a sus ciudadanos. Una tutela judicial efectiva que se les reconoce a estos en el art. 47 CDFUE y que incluye los principios de imparcialidad e independencia<sup>10</sup>.

La razón de esta argumentación era atraer hacia el TJUE la competencia para conocer del asunto, al objeto de asegurar la admisibilidad de la cuestión prejudicial planteada. Se trataba de una premisa esencial para poder aplicar la CDFUE, pues, de conformidad con la interpretación consolidada del TJUE sobre su ámbito de aplicación, esta se aplica a los Estados miembros «únicamente cuando apliquen el derecho de la Unión» (art. 51.1 CDFUE).

<sup>9</sup> STJUE (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, asunto C-64/16, apdos. 14 y 15.

<sup>10</sup> *Ibidem*, apdo. 16.

Se estaba partiendo, por lo tanto, del examen tradicional del TJUE, basado en la clásica interpretación del art. 51 CDFUE (García-Valdecasas Dorrego, 2019: 79). Así, para que pudieran entrar en juego los derechos fundamentales de la Carta —aquí, el derecho a la tutela judicial efectiva—, era preciso que estuviéramos ante actuaciones de las instituciones de la Unión (lo que no era el caso) o ante medidas de los Estados miembros que supusieran la implementación del derecho de la Unión. Por amplia que haya sido la interpretación que de este segundo supuesto ha hecho el TJUE, lo cierto es que, desde la sentencia *Akerberg Fransson*, cualquier aplicación de la CDFUE exige ese examen previo por parte del TJUE (Rodríguez-Izquierdo Serrano, 2020: 35-44; Alonso García, 2020: 14). Por este motivo, el órgano remitente centró sus esfuerzos en demostrar que se trataba de una situación regida por el derecho de la Unión, lo que abría las puertas a que el TJUE se pronunciara sobre la compatibilidad de la normativa nacional enjuiciada con los arts. 47 CDFUE y 19.1 TUE.

De forma llamativa, el TJUE no puso en duda en ningún momento la admisibilidad de la cuestión; tampoco discutió si se trataba de una situación regida por el derecho de la UE o no, ni basó su decisión sobre el fondo en la aplicación del art. 47 CDFUE. El TJUE afirmó rotundamente su propia competencia para analizar la compatibilidad de aquella normativa dictada por el legislador portugués con el derecho a la tutela judicial efectiva (y, particularmente, con el principio de independencia judicial) consagrado en el derecho de la Unión Europea. Y lo hizo basándose en una interpretación autónoma (e inédita) del párrafo segundo del art. 19.1 TUE, en virtud de la cual se otorga a este precepto un ámbito material amplísimo (Bonelli, 2019: 48).

Así, el TJUE comenzó su análisis a partir del párrafo segundo del art. 19.1 TUE, cuyo contenido no es sino una concreción del valor «Estado de derecho», proclamado en el art. 2 TUE como uno de los valores comunes en que se fundamenta la Unión. Un valor que incluye, lógicamente, una tutela judicial efectiva por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales<sup>11</sup>. Esta conexión entre ambos preceptos es ciertamente llamativa; al conectar el contenido del art. 19 TUE con los valores del art. 2 TUE, el TJUE estaba, en realidad, aplicando la cláusula del Estado de derecho a la Unión Europea, no a los Estados miembros. Estaba, *de facto*, afirmando que la Unión *es* un Estado de derecho o, si se prefiere, una *Unión de derecho*. Idea que necesariamente debemos vincular con lo que más adelante se dirá sobre la construcción de un auténtico Poder Judicial europeo.

Así, la garantía de tutela judicial efectiva establecida en el art. 19 TUE se encomienda al sistema jurisdiccional de la Unión en su totalidad, es decir, al

<sup>11</sup> *Ibidem*, apdo. 32.



Poder Judicial de la Unión. Y este se integra, como es bien conocido, por los órganos jurisdiccionales de la Unión (esto es, por el TJUE), pero también por los órganos jurisdiccionales nacionales. Todos ellos deben garantizar el control judicial del ordenamiento jurídico de la UE; todos ellos deben garantizar la aplicación y el respeto al derecho de la UE; todos ellos deben garantizar, en definitiva, el Estado (o la *Unión*) de derecho de la Unión Europea.

Para que los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial europeo puedan ejercer debidamente su cometido (para que puedan proporcionar esa tutela judicial a los ciudadanos de la Unión), el ordenamiento de la Unión exige que cumplan ciertas exigencias inherentes a la tutela judicial efectiva, reconocida en los arts. 19 TUE y 47 CDFUE. Entre estas exigencias ocupa un lugar destacado la garantía de independencia judicial. Lógicamente, dicha garantía —ínsita en la misma misión de juzgar— no se impone solo respecto de jueces y abogados generales del TJUE —como ya hace el 19.2 TUE—, sino que también obliga en lo que respecta a aquellos jueces nacionales que sean, además, *jueces europeos*. La independencia judicial que establece el ordenamiento de la Unión en sus arts. 2 y 19 TUE, y 47 CDFUE, debe predicarse, por lo tanto, y como no puede ser de otro modo, de todos quienes integran el Poder Judicial europeo.

### III. LA CONSTRUCCIÓN DE UN PODER JUDICIAL EUROPEO A PARTIR DE JUECES ORGÁNICAMENTE NACIONALES

La pregunta, en este punto, es obligada: ¿quiénes son, exactamente, *jueces europeos*? Pues bien, ese Poder Judicial europeo, según ya se ha dicho, lo integran jueces y tribunales del TJUE, pero también jueces y tribunales nacionales. Específicamente, aquellos jueces y tribunales nacionales que estén facultados, en calidad de órganos jurisdiccionales, «para pronunciarse sobre cuestiones relativas a la aplicación o interpretación del derecho de la Unión»<sup>12</sup>. Estos jueces y tribunales actuarán, en tales casos, como jueces y tribunales funcionalmente europeos (esto es, ejerciendo funciones jurisdiccionales en el ordenamiento de la Unión Europea), por más que su adscripción orgánica sea nacional (Magaldi, 2022)<sup>13</sup>. No se trata, en este sentido, de reiterar esa idea, ya clásica, del

<sup>12</sup> *Ibidem*, apdo. 40.

<sup>13</sup> En realidad, se trata de la misma situación descrita desde hace tiempo en relación con la Administración pública de la Unión Europea: una Administración única, plenamente sometida al derecho de la Unión, pero formada tanto por instituciones de la Unión (Comisión Europea y agencias) como por Administraciones públicas

necesario diálogo entre jurisdicciones, la europea y las nacionales, como pilar esencial del sistema jurisdiccional de la Unión<sup>14</sup>, sino de un paso que va mucho más allá y tiene una profunda significación. El TJUE está afirmando la existencia de un Poder Judicial europeo único que, en consecuencia, se somete a unas mismas reglas y principios (de composición y formación de los jueces y tribunales que lo integran, de exigencia de imparcialidad e independencia, etc.). De ello se desprenden importantes consecuencias.

En primer lugar, a los Estados miembros incumbe, en virtud del principio de cooperación leal del art. 4.3 TUE, establecer las vías de recurso necesarias que garanticen un control judicial efectivo y una tutela judicial efectiva a los justiciables en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión<sup>15</sup>. Solo mediante el establecimiento de dichas vías de recurso garantizarán en su territorio respectivo la aplicación y el respeto del derecho de la Unión. Pero debe quedar claro que, cuando conocen de tales recursos, los jueces y tribunales de los Estados miembros no están actuando como jueces y tribunales nacionales ni forman parte, en rigor, de los respectivos poderes judiciales nacionales: son jueces y tribunales de la Unión integrados en el Poder Judicial de la Unión Europea. Esto es, órganos judiciales de un ordenamiento jurídico distinto a los ordenamientos nacionales.

Se trata, sencillamente, de que el Poder Judicial de la Unión, aun siendo un poder único, y salvo el caso del TJUE, es un poder orgánicamente descentralizado en cada Estado miembro. De este modo, el Estado miembro de cuya Administración de Justicia dependan orgánicamente aquellos órganos jurisdiccionales nacionales que actúan funcionalmente como órganos jurisdiccionales de la Unión deberá garantizar que estos cumplen las exigencias inherentes a la tutela judicial efectiva consagrada en el ordenamiento de la Unión (Magaldi, 2022). Es decir, las garantías exigibles a todos los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial europeo. Para ello, además, resultará primordial preservar su independencia en los términos y con los criterios que se desprenden del contenido del art. 47 CDFUE, precepto que, entre las exigencias

---

orgánicamente nacionales y funcionalmente europeas. Ha insistido en esta idea Bueno Armijo (2017: 425-452; 2012: 495-503).

<sup>14</sup> Sobre la misión europea de los jueces estatales y el diálogo entre jurisdicciones, véase el trabajo clásico de Weiler (1991), y, entre nosotros, el de Alonso García (2003). Recientemente, con un alcance más amplio al referirse a múltiples fenómenos de comunicación e interacción judicial (pero centrado en el tema de la independencia judicial), puede consultarse el trabajo de Bustos Gisbert (2020).

<sup>15</sup> STJUE (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, asunto C-64/16, apdo. 34.

vinculadas al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, menciona el acceso a un juez independiente<sup>16</sup>.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, las normas reguladoras de tales órganos jurisdiccionales nacionales —en cuanto que jueces y tribunales integrantes del Poder Judicial europeo, con la misión de garantizar la aplicación y el respeto del derecho de la Unión— quedan sujetas al control del TJUE, cúspide del Poder Judicial de la Unión. Este podrá, así, controlar que, efectivamente, cumplen las exigencias inherentes a la tutela judicial efectiva y a la independencia judicial garantizadas en el ordenamiento europeo.

El corolario de todo lo anterior puede sintetizarse, pues, del modo siguiente. El TJUE será competente para analizar si la normativa judicial dictada por un legislador nacional es compatible con las exigencias derivadas del art. 19 TUE, siempre que esté en juego la independencia de jueces y tribunales nacionales que, al mismo tiempo, sean potencialmente susceptibles de aplicar o interpretar derecho de la Unión<sup>17</sup>. Es decir, que sean o puedan ser, funcionalmente, jueces de la Unión y miembros del Poder Judicial de la Unión, aunque su adscripción orgánica lo sea respecto de una Administración de justicia nacional.

Y ello con absoluta independencia de que tales órganos jurisdiccionales nacionales tengan que aplicar derecho de la Unión para resolver el asunto concreto de que estuvieran conociendo, pues el art. 19 TUE se refiere a «los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión, con independencia de la situación en la que los Estados miembros apliquen este derecho»<sup>18</sup>. Es decir, las

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, apdo. 41.

<sup>17</sup> *Ibidem*, apdo. 40. Esta idea se reiterará, de forma aún más clara, en todas las sentencias posteriores en la materia, afirmándose que «el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, es aplicable a cualquier instancia nacional que pueda pronunciarse, como órgano jurisdiccional, sobre cuestiones relativas a la aplicación o a la interpretación del derecho de la Unión y que, por lo tanto, están comprendidas en los ámbitos cubiertos por este Derecho». Véanse STJUE (Gran Sala) de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia*, asunto C-619/18, apdos. 54 y 55; STJUE (Gran Sala) 5 de noviembre de 2019, *Comisión c. Polonia*, asunto C-192/18, apdos. 103-105; STJUE (Gran Sala) de 19 de noviembre de 2019, *A.K. y otros*, as. ac. C-585/18, C-624/18 y C-625/18, apdos. 167 y 168; STJUE de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y otros*, as. ac. C-558/18 y C-563/18, apdo. 34; Auto TJUE (Gran Sala) de 8 de abril de 2020, asunto C-791/19, apdos. 29-31; STJUE (Gran Sala) de 20 de abril de 2021, *Republika*, asunto C-896/19, apdos. 36-38, y STJUE (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*, asunto C-791/19, apdo. 54.

<sup>18</sup> STJUE (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, asunto C-64/16, apdo. 29, así como en todas las sentencias posteriores sobre

exigencias derivadas del art. 19 TUE no se refieren solamente al desarrollo de un proceso específico, sino también a la forma en que se organiza la Administración de Justicia. Por ello, la aplicación del art. 19 TUE (y, consecuentemente, la competencia del TJUE) se desvincula, al menos parcialmente, del art. 51 CDFUE, pasando a tener un ámbito de aplicación propio que no depende de si los Estados miembros aplican derecho de la Unión en el caso concreto (Krzywoń, 2020b: 96).

Ello supone, en última instancia, aceptar una interpretación autónoma del art. 19 TUE (García-Valdecasas Dorrego, 2019: 77; Magaldi, 2020: 19). Lo verdaderamente relevante para afirmar la competencia del TJUE no es que el juez o tribunal orgánicamente nacional esté aplicando en ese caso concreto derecho de la Unión, sino que sea un juez o tribunal funcionalmente europeo (al menos, en potencia); que forme parte del Poder Judicial europeo. Da igual que hoy, en ese asunto concreto, no esté aplicando derecho de la Unión; lo relevante es que ayer lo hizo o mañana lo hará. Por eso, aunque materialmente no haya aplicación del derecho de la Unión en el caso concreto (lo que necesariamente activaría los derechos de la CDFUE), sí la hay respecto de las exigencias y garantías que el juez o tribunal nacional debe respetar como órgano jurisdiccional europeo. Porque, aunque orgánicamente sea un juez o tribunal nacional, funcionalmente es un juez o tribunal europeo desde el mismo momento en que entre sus competencias está la posibilidad, actual o potencial, de pronunciarse sobre la aplicación o interpretación del derecho de la Unión.

#### IV. LA GARANTÍA DE INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL EUROPEO

La STJUE *ASJP* sentó las bases para la inédita interpretación del párrafo segundo del art. 19.1 TUE explicada en el epígrafe anterior. En virtud de dicha interpretación, los órganos jurisdiccionales nacionales susceptibles de aplicar e interpretar derecho de la Unión no son solo órganos del Poder Judicial nacional de un Estado miembro, sino también integrantes, funcionalmente, del Poder Judicial europeo. En consecuencia, deben cumplir con las garantías de independencia judicial que se derivan no solo de su propio ordenamiento jurídico nacional, en su caso, sino también con las que impone el derecho de la Unión. De esta interpretación el TJUE ha hecho, en los últimos tres años, un uso intenso y rotundo, como analizaremos con detalle a lo largo de este epígrafe.

---

esta materia. Véase, por todas, la última de ellas: STJUE (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*, asunto C-791/19, apdo. 53.

En consecuencia, y presentada ya la interpretación acogida por el TJUE en relación con dicho art. 19 TUE, conviene ahora detenerse en determinar no ya por qué el TJUE se ha pronunciado al respecto (su competencia), sino en qué sentido lo ha hecho y cómo está conformando, paso a paso, un auténtico estatuto del Poder Judicial europeo. Es decir, con qué contenido sustantivo ha dotado, específicamente, a la independencia judicial que debe predicarse de todos los jueces y tribunales que componen ese Poder Judicial europeo. Y queremos insistir una vez más en esta última premisa, que consideramos esencial: en todos y cada uno de los asuntos que vamos a tratar y en los que el TJUE ha utilizado la interpretación del art. 19 TUE acuñada en *ASJP*, lo ha hecho respecto de lo que en el epígrafe anterior hemos denominado «jueces europeos». Es decir, aquellos órganos jurisdiccionales orgánicamente nacionales, pero funcionalmente europeos, en tanto que son susceptibles de aplicar e interpretar derecho de la Unión. Es, por lo tanto, desde esta perspectiva desde la que debe analizarse, y entenderse, todo cuanto se dirá a continuación.

## 1. EL ÓRGANO DE GOBIERNO DE LOS JUECES

En la capital sentencia del TJUE (Gran Sala) de 19 de noviembre de 2019, *A.K., Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo*, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, el TJUE enjuició muy críticamente la reforma polaca del *Krajowa Rada Sądownictwa* (en adelante, KRS). Se trata del órgano que, de conformidad con la Constitución polaca, debe salvaguardar la independencia de jueces y tribunales polacos. Tiene, además, competencias en materia de ascensos, traslados, procedimientos disciplinarios, ceses y jubilación anticipada de los jueces polacos, incluyendo a los del Tribunal Supremo.

En este sentido, es importante destacar que, dado que el Tribunal Supremo polaco y los tribunales ordinarios polacos son órganos jurisdiccionales susceptibles de aplicar o interpretar derecho de la Unión<sup>19</sup>, uno y otros deben consi-

---

<sup>19</sup> Así lo ha señalado el TJUE en todas las sentencias en relación con los jueces y tribunales polacos. Véase, a título de ejemplo, la STJUE (Gran Sala) de 15 de julio, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*, asunto C-791/19, cuyo apdo. 55 establece: «[...] both the Supreme Court and the Polish ordinary courts may be called upon to rule on questions relating to the application or interpretation of EU law and that, as “courts or tribunals” within the meaning of EU law, they come within the Polish judicial system in the “fields covered by Union law” within the meaning of Article 19(1) TEU, so that those courts must meet the requirements of effective judicial protection».

derarse órganos jurisdiccionales funcionalmente europeos, integrantes de ese Poder Judicial europeo al que nos referíamos antes. De este modo, la normativa polaca que establece su regulación y su funcionamiento, incluyendo la relativa al órgano de gobierno de los jueces, debe respetar las exigencias derivadas del art. 19 TUE en los términos arriba indicados. Este hecho explica la competencia del TJUE para pronunciarse sobre el órgano de gobierno de los jueces polacos; el KRS no solo es el órgano de gobierno de los jueces polacos, sino que lo es, también, de estos últimos cuando ejercen como *jueces europeos*.

Centrándonos en la regulación del KRS, el art. 187 de la Constitución polaca establece que este se compondrá de miembros natos (el presidente del Tribunal Supremo, el ministro de Justicia, el presidente del Tribunal Supremo Administrativo), de un representante nombrado por la Presidencia de la República y de miembros electos. En relación con estos últimos, que son la mayoría, la Constitución enuncia un total de cuatro diputados «elegidos por el Sejm [Cámara Baja] de entre los diputados», dos senadores «elegidos por el Senat [Cámara Alta] de entre los senadores» y quince jueces «elegidos de entre» jueces. La Constitución remite, por lo demás, a una ley para la regulación de su estructura organizativa, el ámbito de sus actividades y, también, «la forma de elección de sus miembros».

La ley reguladora del KRS fue objeto de una polémica reforma a finales de 2017 que modificaba sustancialmente la forma de elección de los quince miembros procedentes del Poder Judicial. Así, estos quince miembros-jueces del KRS pasaban de ser elegidos de entre jueces y *por jueces* a serlo igualmente de entre jueces, pero *por el Sejm*. El resultado supuso, en definitiva, que actualmente 23 del total de sus 25 miembros son nombrados por autoridades legislativas o ejecutivas o bien representan a tales autoridades. Además, la entrada en vigor inmediata de la norma determinaba la conclusión prematura de los mandatos de los entonces miembros-jueces del KRS, lo que implicaba que el Sejm ganase, de forma inmediata, una influencia decisiva sobre la composición del KRS<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Así lo percibió la Comisión durante la tramitación del procedimiento abierto a Polonia de conformidad con la Comunicación «Un nuevo marco para el fortalecimiento del Estado de Derecho en Europa». Véase la Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión, de 26 de julio de 2017, por lo que respecta al Estado de derecho en Polonia complementaria a las recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146, apdos. 26 y 27, y la Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2017, por lo que respecta al Estado de derecho en Polonia complementaria a las recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520, apdos. 29 y 30.

El TJUE determinó, en la mencionada sentencia *A.K. y otros*, que el cambio operado en la forma de elección de los miembros-jueces podría dar lugar a una falta de independencia del KRS respecto de los poderes Legislativo y Ejecutivo<sup>21</sup>. Esta dependencia política tendría, además, una especial trascendencia, pues alcanzaría a los nombramientos que dicho órgano propone para cubrir vacantes en diversos órganos jurisdiccionales, entre ellos el Tribunal Supremo. Órganos jurisdiccionales que, recordemos, además de ser orgánicamente nacionales, son funcionalmente europeos.

En este sentido, el TJUE señaló que los nombramientos de jueces del Tribunal Supremo propuestos por un órgano no independiente como el KRS podrían adolecer, a su vez, de la misma falta de independencia. Tal podría ser el caso, precisamente, de una nueva sala del Tribunal Supremo creada en 2019 con competencias disciplinarias (la denominada Sala Disciplinaria) y cuyos miembros fueron nombrados, en su totalidad, por el KRS ya en su nueva composición y con la nueva forma de designación. Pues bien, en relación con dicha Sala Disciplinaria, el TJUE entendió que, dado que sus miembros habían sido nombrados por un KRS dependiente políticamente de los poderes Legislativo y Ejecutivo, podría no cumplir con las exigencias mínimas de independencia consagradas en el derecho de la Unión y, por ello, no tener la condición de órgano jurisdiccional independiente e imparcial<sup>22</sup>. Idea que reiteró un

---

<sup>21</sup> También la doctrina polaca ha cuestionado la reforma, al suponer «un aumento de la injerencia política en el funcionamiento de la administración de justicia». Véase Krzywoń (2020b: 104-105). Con carácter general sobre el órgano de gobierno de los jueces y las recomendaciones sobre su composición por parte del Consejo de Europa, véase Bustos Gisbert (2021: 167-168 y 182).

<sup>22</sup> Véase el prolijo razonamiento del TJUE en los apdos. 131-154 de la mencionada sentencia. En ellos el TJUE señaló que, *a priori*, la intervención de un organismo como el KRS en el proceso de nombramiento de jueces (en el caso polaco, por ejemplo, el KRS realiza la propuesta, pero el nombramiento corresponde al presidente de la República) «puede contribuir a objetivar dicho proceso, delimitando objetivamente el margen de maniobra de que dispone el presidente de la República» (apdo. 137), pero ello «siempre que dicho organismo disfrute él mismo de una independencia suficiente respecto de los poderes legislativo y ejecutivo y de la autoridad a la que debe remitir tal propuesta de nombramiento» (apdo. 138). Si bien el TJUE recordó que corresponde al órgano jurisdiccional remitente realizar la comprobación de si el KRS ofrece suficientes garantías de independencia (se trataba de una cuestión prejudicial), lo cierto es que le indicó claramente qué elementos debía tener en cuenta para realizar tal juicio: el cambio en la forma de designación de los miembros judiciales, el hecho de que esta supusiera, además, un acortamiento del mandato de los miembros que entonces lo componían; la manera en que dicho organismo da cumplimiento a su tarea constitucional de velar por

tiempo después, en la STJUE (Gran Sala), de 2 de marzo de 2021, *A.B. y otros (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)*, asunto C-824/18, aunque esta vez vinculada a la falta de control judicial de las resoluciones de dicho órgano por las que propone candidatos para su nombramiento como jueces del Tribunal Supremo<sup>23</sup>.

Vale la pena señalar, en cualquier caso, que las dos sentencias aludidas anteriormente resolvían cuestiones prejudiciales; consecuentemente, en ellas el TJUE dejaba la resolución del caso concreto en manos de los órganos jurisdiccionales polacos que las plantearon<sup>24</sup>. Precisamente por ello debe destacarse la significación de la STJUE (Gran Sala) de 15 de julio, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*, asunto C-791/19, por la que se resuelve un recurso por incumplimiento planteado por la Comisión en relación con la reforma del régimen disciplinario de los jueces polacos. Entre otras cuestiones, que se analizarán en un apartado posterior, el TJUE vuelve a pronunciarse sobre el órgano de gobierno de los jueces polaco y sobre el papel que este juega en el

---

la independencia de los jueces, y la forma en que ejerce sus competencias y, en particular, si lo hace suscitando dudas en cuanto a su independencia con respecto a los poderes Legislativo y Ejecutivo (apdos. 143 y 144).

<sup>23</sup> En esta ocasión el TJUE debía analizar si el hecho de que las propuestas de nombramiento de jueces para el Tribunal Supremo realizadas por un órgano como el KRS no fueran susceptibles de control judicial vulneraba las exigencias inherentes a la tutela judicial efectiva consagradas en el ordenamiento de la Unión Europea; muy en particular, si afectaba a la independencia judicial. En este sentido, el TJUE apuntó que, en un sistema como el polaco, en el que la decisión del órgano que formalmente procede al nombramiento (el presidente de la República) no es susceptible de control judicial, el alcance del recurso que pueda interponer un candidato no propuesto contra las resoluciones del órgano proponente (el KRS) deviene un elemento de vital importancia. Más aún si resulta que, «a partir de elementos de apreciación como aquellos a los que se refiere el órgano remitente, la independencia de un organismo como el KRS frente a los poderes legislativo y ejecutivo no está exenta de duda» (apdo. 130). En tales casos, la existencia de un control judicial sobre las propuestas del KRS resultaría determinante para «preservar el proceso de nombramiento de los jueces de que se trata frente a influencias directas o indirectas y evitar, en último término, que puedan generarse dudas legítimas en cuanto a la independencia de los jueces designados a resultas de dicho proceso» (apdo. 136).

<sup>24</sup> En el caso de la cuestión prejudicial resuelta mediante la STJUE *AK y otros*, apenas unas semanas después, y en medio de una gran expectación, se hizo pública una resolución conjunta de las tres salas del Tribunal Supremo polaco (Civil, Penal y Laboral), en la que, en aplicación de lo señalado por el TJUE, se declaraba que la nueva Sala Disciplinaria no podía ser considerada un tribunal independiente e imparcial.



nombramiento de los miembros de la Sala Disciplinaria. Ahora, sin embargo, lo que afirme lo hará, expresamente, del KRS y de la Sala Disciplinaria, por cuanto está actuando en virtud del art. 258 TFUE, y no, como en las sentencias anteriores, sobre la base del art. 267 TFUE (Campos Sánchez-Bordona, 2020: 24).

En esta nueva sentencia el TJUE declaró que la regulación polaca cuestionada era susceptible de generar dudas legítimas en los justiciables en relación con la independencia del KRS y su papel en el nombramiento de los miembros de la Sala Disciplinaria y, por lo tanto, de generar esas mismas dudas legítimas en relación con la independencia de los miembros de dicha sala<sup>25</sup>. En este sentido, el TJUE afirmó, con rotundidad, que la garantía de independencia del Poder Judicial europeo, consagrada en el derecho de la Unión, presupone la existencia de ciertas reglas relativas al nombramiento de aquellos jueces que son susceptibles de pronunciarse sobre la interpretación o aplicación del derecho de la Unión. En consecuencia, los Estados miembros, al ejercer sus competencias (es decir, cuando aprueban normas nacionales que regulan el procedimiento de nombramiento de jueces orgánicamente nacionales, pero funcionalmente europeos), están obligados a cumplir, también, con las obligaciones que impone el art. 19.1 TUE. Entre dichas obligaciones ocupa un lugar fundamental el respeto al principio de separación de poderes, y, muy en especial, la garantía de independencia del Poder Judicial respecto de los otros poderes<sup>26</sup>. Así, el TJUE consideró que la nueva configuración jurídica del KRS no cumplía con los requisitos exigidos por el art. 19 TUE y, por lo tanto, suponía un incumplimiento de las obligaciones de derecho de la Unión que incumben a Polonia.

---

<sup>25</sup> Véase STJUE (Gran Sala) de 15 de julio, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*, asunto C-791/19, apdos. 108-110. El TJUE constató, en primer lugar, el papel central que juega el KRS en el procedimiento de nombramiento de jueces, para, seguidamente, deducir que, en consecuencia, el grado de independencia de aquel órgano se traslada, necesariamente, a los jueces que propone. Así, reiterando lo que ya afirmara en sentencias anteriores —aunque ahora sí referido, expresamente, al KRS—, el TJUE señaló que la participación de este órgano en los procedimientos de nombramiento de jueces podría contribuir a objetivar dicho proceso, siempre y cuando dicho órgano sea, a su vez, independiente de los demás poderes y de la autoridad que realiza el nombramiento (apdos. 99-102). Y, de conformidad con la normativa polaca aplicable, la configuración y el funcionamiento del KRS generan dudas legítimas en los justiciables sobre su independencia respecto de los otros poderes, lo que se traduce, a su vez, en dudas legítimas sobre los nombramientos que pueda proponer y la independencia de las personas propuestas.

<sup>26</sup> *Ibidem*, apartados 95 y 96.

## 2. LAS CONDICIONES LABORALES DE LOS JUECES EUROPEOS

El TJUE se ha pronunciado, en varias de sus sentencias recientes, sobre cuestiones que cabe relacionar, directamente, con las condiciones laborales que se aplican a los jueces europeos.

En primer lugar, como ya nos es conocido, el TJUE se manifestó sobre la posibilidad de reducir, transitoriamente, las retribuciones de quienes integran el Poder Judicial europeo. Así lo hizo en la ya analizada STJUE *ASJP*, pero también, con idéntico contenido y sentido, en la STJUE de 7 de febrero de 2019, *Escribano Vindel*, asunto C-49/18, una cuestión prejudicial planteada por un juez español. En ambas sentencias el TJUE señaló que aquellos jueces nacionales que sean, al mismo tiempo, susceptibles de aplicar e interpretar derecho de la Unión (que sean, por lo tanto, jueces europeos) pueden ver reducidas sus retribuciones, de forma provisional, con el objetivo de combatir la crisis financiera y sin que ello menoscabe necesariamente la independencia judicial que les impone el derecho de la Unión. Ahora bien, es requisito imprescindible para entender que no se produce tal menoscabo que el nivel de retribuciones que perciban esté en consonancia, en todo caso, con la importancia de las funciones que ejercen<sup>27</sup>.

En segundo lugar, el TJUE se ha pronunciado sobre la reducción de la edad de jubilación de los jueces en dos sentencias de 2019, que resolvían sendos recursos por incumplimiento en relación con Polonia: la STJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia de los tribunales ordinarios*, asunto C-192/18, y la STJUE (Gran Sala) de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia del Tribunal Supremo*, asunto C-619/18<sup>28</sup>.

Mediante una controvertida modificación de la ley del Tribunal Supremo de Polonia, se redujo la edad de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo de 70 a 65 años. Ello suponía que todos los jueces de dicho Tribunal que hubieran alcanzado los 65 años de edad serían automáticamente cesados y jubilados forzosamente. Una medida similar se adoptó, mediante otra modificación legislativa, en relación con los jueces de los tribunales ordinarios.

<sup>27</sup> STJUE (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, asunto C-64/16, apdo. 45, y STJUE de 7 de febrero de 2019, *Escribano Vindel*, asunto C-49/18, apdos. 66-68.

<sup>28</sup> Con anterioridad a estas sentencias el TJUE ya se había pronunciado sobre la reducción de la edad de jubilación de los jueces húngaros en la STJUE de 6 de noviembre de 2012, *Comisión c. Hungría*, asunto C-286/12. No obstante, en ella el incumplimiento del derecho de la Unión se planteó desde la normativa relativa a la igualdad de trato en el empleo y no desde la posible vulneración del principio de independencia judicial del art. 19 TUE.

Pues bien, en ambas sentencias el TJUE afirmó que la reducción de la edad de jubilación de jueces nacionales que son susceptibles de interpretar o aplicar derecho de la Unión vulnera el principio de inamovilidad de dichos jueces (principio consagrado en el derecho de la Unión como parte de la independencia judicial) cuando la reducción se aplica de forma inmediata a quienes están actualmente en activo<sup>29</sup>. Decisión que se sitúa en la misma línea que la posición de la Comisión, que ya con anterioridad había manifestado que tales medidas ponían en peligro la independencia judicial, pilar esencial del Estado de derecho<sup>30</sup>.

Por último, en esas mismas sentencias el TJUE cuestionó, también, una facultad discrecional conferida al Poder Ejecutivo (al ministro de Justicia o al presidente de la República, según los casos) para otorgar una prórroga a los jueces que quisieran continuar su vida laboral una vez alcanzada la nueva edad

---

<sup>29</sup> Véase la STJUE (Gran Sala) de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia del Tribunal Supremo*, asunto C-619/18, en la que el TJUE señala que la independencia e imparcialidad del Poder Judicial postulan la existencia de una serie de reglas que permitan excluir «toda duda legítima en el ámbito de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad del órgano jurisdiccional frente a elementos externos y a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio», incluyendo la garantía de inamovilidad, «idónea para proteger la persona de quienes tienen la misión de juzgar» (apdos. 74 y 75). Dicho principio de inamovilidad exige que los jueces puedan permanecer en el ejercicio de sus funciones en tanto no hayan alcanzado la edad de jubilación forzosa o hasta que termine su mandato cuando este tenga una duración determinada. Y, si bien es cierto que no tiene carácter absoluto, este principio solo puede excepcionarse por motivos legítimos e imperiosos que lo justifiquen y respetando el principio de proporcionalidad (apdos. 76, 78 y 79). Véase también la STJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia de los tribunales ordinarios*, asunto C-192/18, apdos. 111-113 y 115.

<sup>30</sup> Véase la Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión, de 26 de julio de 2017, por lo que respecta al Estado de derecho en Polonia complementaria a las recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146, apdos. 31-34. La situación se antojaba especialmente grave en el caso del Tribunal Supremo, pues suponía la inmediata jubilación de, aproximadamente, un 37 % de sus jueces en activo y, por lo tanto, una renovación inmediata y de gran alcance del Alto Tribunal polaco. Idea que fue reiterada en la Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2017, por lo que respecta al Estado de derecho en Polonia complementaria a las recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520, apdo. 6, y, posteriormente, recogida también en la STJUE de 24 de junio de 2019, *Comisión c/ Polonia, Independencia del Tribunal Supremo*, asunto C-619/18, apdo. 86. Por su parte, también la doctrina en aquel país criticó duramente la reforma, al suponer un aumento de la injerencia política en el funcionamiento de la Administración de Justicia (Krzywoń, 2020a: 164-175).

de jubilación ordinaria. Se trataba de prórrogas concedidas sin que la ley determinara con claridad los criterios de otorgamiento y sin que cupiera, además, recurso judicial frente a su denegación. En opinión del TJUE, una injerencia de tal alcance por parte de un Poder Ejecutivo nacional en el ejercicio de la función jurisdiccional europea supone una vulneración del principio de inamovilidad judicial consagrado en el ordenamiento de la Unión Europea<sup>31</sup>.

### 3. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS JUECES EUROPEOS

En la STJUE (Gran Sala) de 15 de julio, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*, asunto C-791/19, el TJUE sentó las bases sobre cómo los legisladores nacionales deben configurar el régimen disciplinario de aquellos jueces nacionales que son susceptibles de aplicar e interpretar derecho de la Unión; es decir, de los jueces europeos. En dicha sentencia el TJUE afirmó que, a los jueces polacos, en cuanto que jueces europeos, se les debe aplicar un régimen disciplinario regulado de tal modo que evite todo riesgo de que este se convierta en un instrumento de control político del contenido de sus decisiones<sup>32</sup>.

Ello no quiere decir, evidentemente, que los Estados miembros no puedan establecer y regular un régimen disciplinario de los jueces; por el contrario, el TJUE consideró que este puede constituir un mecanismo para asegurar el buen funcionamiento del sistema judicial y una adecuada rendición de cuentas<sup>33</sup>. Ahora bien, cuando los legisladores nacionales regulen el régimen disciplinario de los jueces nacionales (algo que, por demás, es competencia exclusiva de los Estados miembros) deben tener en cuenta que están regulando, también, el *régimen disciplinario de jueces europeos*. En consecuencia, deben cumplir con las

<sup>31</sup> STJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia de los tribunales ordinarios*, asunto C-192/18, apdos. 116-118 y 122-127, y la STJUE (Gran Sala) de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia del Tribunal Supremo*, asunto C-619/18, apdos. 83-85.

<sup>32</sup> STJUE (Gran Sala) de 15 de julio, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*, asunto C-791/19, apdo. 134. Debe señalarse que la reforma del régimen disciplinario de los jueces polacos ya fue cuestionada por la Comisión en el procedimiento de la comunicación «Un nuevo marco de la Unión Europea para reforzar el Estado de Derecho». Véase la Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión, de 26 de julio de 2017, por lo que respecta al Estado de derecho en Polonia complementaria a las recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146, apdo. 42.

<sup>33</sup> STJUE (Gran Sala) de 15 de julio, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*, asunto C-791/19, apdo. 136.

exigencias que, al respecto, impone el derecho de la Unión y, particularmente, las obligaciones que para ellos se derivan del párrafo segundo del art. 19.1 TUE.

Desde una perspectiva organizativa y procedimental, el TJUE exigió que los asuntos disciplinarios contra jueces europeos se resuelvan a través de procedimientos que respeten los derechos de defensa de los jueces afectados y cumplan con todas las garantías consagradas en el ordenamiento jurídico de la Unión (arts. 19.1 TUE y 47 y 48 CDFUE). Ello incluye, como no puede ser de otro modo, la necesidad de asegurar que las decisiones que se adoptan en los procedimientos disciplinarios sean susceptibles de control por un órgano que cumpla con todos los requisitos inherentes a la tutela judicial efectiva; entre ellos, la exigencia de independencia<sup>34</sup>. En relación con esta última cuestión, no resulta difícil imaginar la opinión que al respecto le merecería al TJUE la creación, *ex nihilo*, de la Sala Disciplinaria polaca, con las características y funcionamiento referidos *supra*. En efecto, para el TJUE, la mera perspectiva de que los jueces polacos —que son, al mismo tiempo, jueces europeos— puedan verse sometidos a procedimientos disciplinarios ante un órgano cuya independencia no está garantizada puede afectar a la propia independencia de dichos jueces y suponer un riesgo de que dicho régimen disciplinario se convierta en un instrumento político para influir en las decisiones judiciales<sup>35</sup>.

Además, el TJUE enfatizó la idea de que para preservar la independencia de los jueces susceptibles de aplicar o interpretar derecho de la Unión (esto es, de jueces europeos) y evitar el riesgo de que el régimen disciplinario se convierta en un instrumento de control político es esencial que las reglas nacionales relativas a los procedimientos disciplinarios de estos jueces estén diseñadas de tal forma que permitan que los casos sean oídos y resueltos en un tiempo razonable<sup>36</sup>. En este sentido, una regulación como la polaca, en la que, pese a existir una decisión final rechazando iniciar o continuar un procedimiento disciplinario, siempre es posible que se nombre un nuevo agente disciplinario (figura similar al de un instructor) sobre el mismo asunto, no es capaz de garantizar que los recursos interpuestos por los jueces sean resueltos en un tiempo razonable. En consecuencia, el sistema establecido socava la independencia de los jueces europeos y, por lo tanto, vulnera las obligaciones establecidas en el art. 19 TUE<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> *Ibidem*, apdos. 61 y 80.

<sup>35</sup> *Ibidem*, apdos. 82, 83 y 146-148.

<sup>36</sup> Y ello porque el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas forma parte, sin duda, de las obligaciones que dimanarían del art. 19 TUE en relación con las exigencias de la tutela judicial efectiva y el principio de independencia judicial. *Ibidem*, apdo. 192.

<sup>37</sup> *Ibidem*, apdo. 200.

Por otra parte, y desde una perspectiva sustantiva, el TJUE declaró que las conductas susceptibles de constituir infracción disciplinaria, y las sanciones a ellas aplicables, deben estar suficientemente definidas, de tal modo que se impida que un juez deba afrontar responsabilidades disciplinarias por el mero contenido de sus resoluciones judiciales<sup>38</sup>. Precisamente, la reforma del régimen disciplinario polaco había modificado la tipificación de las infracciones disciplinarias, incorporando la posibilidad de que se generara responsabilidad disciplinaria de un juez si en alguna de sus resoluciones se detectaba un error jurídico manifiesto<sup>39</sup>. Según el TJUE, la nueva redacción de las disposiciones polacas cuestionadas es excesivamente vaga y genérica, incumpliendo el mandato de claridad y precisión que se desprende del art. 19 TUE, y generando, en consecuencia, el riesgo de que el régimen disciplinario pueda ser utilizado como instrumento de control político<sup>40</sup>.

#### 4. EL PROCEDIMIENTO DE NOMBRAMIENTOS DE JUECES EUROPEOS

Como se ha señalado más arriba, en la STJUE (Gran Sala) de 2 de marzo de 2021, *A.B. y otros (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)*, asunto C-824/18, el TJUE señaló que vulnera la independencia judicial consagrada en el ordenamiento de la Unión que las propuestas de nombramiento de jueces del Tribunal Supremo realizadas por el KRS no sean susceptibles de control judicial<sup>41</sup>, especialmente teniendo en cuenta las dudas existentes sobre la verdadera independencia del KRS respecto de los

<sup>38</sup> *Ibidem*, apdo. 61.

<sup>39</sup> *Ibidem*, apdos. 116-119.

<sup>40</sup> *Ibidem*, apdos. 137-141. Es preciso aclarar, en todo caso, que la salvaguarda de la independencia judicial no significa, para el TJUE, la exclusión total de la posibilidad de que, en casos excepcionales, pueda activarse la responsabilidad disciplinaria de un juez como consecuencia del contenido de sus decisiones judiciales. Pero ello solo puede ocurrir en casos absolutamente excepcionales (por ejemplo, como consecuencia de una negligencia grave, evidente mala fe o como resultado de una actuación manifiestamente arbitraria) y al amparo de reglas objetivas y verificables, dotadas de las garantías necesarias para evitar riesgos de presiones externas sobre el contenido de las decisiones judiciales que puedan generar, en la mente de los justiciables, dudas legítimas sobre la impermeabilidad y neutralidad de los jueces respecto de los intereses en juego.

<sup>41</sup> Tales propuestas habían sido, tradicionalmente, susceptibles de control judicial mediante un recurso ante el propio Tribunal Supremo. Sin embargo, dicho control judicial fue eliminado mediante una reforma legislativa de abril de 2019.

otros poderes del Estado<sup>42</sup>. Esta no ha sido, sin embargo, la única vez en la que el TJUE se ha pronunciado sobre procedimientos de nombramiento de jueces regulados por legisladores nacionales.

En efecto, apenas un mes más tarde se publicó la STJUE de 20 de abril de 2021, *Repubblika*, asunto C-896/19, por la que se resolvía una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Civil de Malta<sup>43</sup>. En ella se cuestionaba el sistema general de nombramiento de jueces establecido en la propia Constitución maltesa, que prevé la intervención, como parte del procedimiento, del Poder Ejecutivo. La cuestión subyacente, en última instancia, era si la participación del Poder Ejecutivo de un Estado miembro en los nombramientos de jueces nacionales supone un incumplimiento de las obligaciones que incumben a dicho Estado en virtud del párrafo segundo del art. 19.1 TUE, especialmente la relativa al principio de independencia judicial.

De conformidad con la Constitución de Malta, los magistrados malteses son nombrados por el presidente de la República previa opinión favorable del primer ministro, de entre abogados y magistrados que cuenten con un cierto tiempo de ejercicio de la profesión. No obstante, antes de que el primer ministro informe, el Comité de Nombramientos Judiciales debe emitir una evaluación, de la que aquel únicamente podrá apartarse si explicita las razones que le llevan a obviar el dictamen del Comité (publicándolas en el diario oficial) y las expone, además, ante la Cámara de los Diputados.

Por lo que se refiere al Comité de Nombramientos Judiciales, es preciso indicar que tiene una composición determinada en la propia Constitución (que incluye al magistrado jefe, al fiscal general, al interventor general, al defensor del pueblo y al presidente del Colegio de Abogados), prohibiéndose que formen parte de estas personalidades políticas. Asimismo, dicho Comité no está sujeto, en el ejercicio de sus funciones, a la dirección o control de ninguna persona o autoridad. Los trabajos del Comité son confidenciales y se desarrollan a puerta cerrada, pero debe publicar los criterios con arreglo a los cuales efectúa sus evaluaciones<sup>44</sup>.

Una de las cuestiones que llama la atención en el asunto *Repubblika* es, sin duda, el hecho de que nos hallemos ante un sistema de nombramientos

---

<sup>42</sup> STJUE (Gran Sala) de 2 de marzo de 2021, asunto C-824/18, *A.B. y otros (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)*, apdo. 130.

<sup>43</sup> La cuestión prejudicial tenía por objeto la interpretación del art. 19 TUE, y se planteó en el seno de un litigio nacional (*actio popularis*) entre *Repubblika*, una asociación maltesa cuyo objeto es promover la defensa de la justicia y del Estado de derecho, y el primer ministro de Malta.

<sup>44</sup> Véase la STJUE de 20 de abril de 2021, *Repubblika* (asunto C-896/19), apdos. 3-8 y 67.

judiciales establecido en la propia Constitución de un Estado miembro, para cuyo control el TJUE se declaró plenamente competente. Se trata, en última instancia, de una materia, la judicial, tradicionalmente entendida como competencia exclusiva de los Estados miembros; en este caso, además, regulada al más alto nivel normativo. Sin embargo, el TJUE no tuvo problema alguno en reiterar lo que acuñó en *ASJP* y perfeccionó en la «saga polaca»: que su competencia de control se fundamenta en que las normativas nacionales enjuiciadas se aplican a jueces que, aunque orgánicamente adscritos a un Poder Judicial nacional, actúan, o pueden hacerlo, como jueces europeos<sup>45</sup>.

Más allá de esta cuestión que, en realidad, no es sino lógica aplicación de aquella novedosa interpretación del art. 19 TUE, en el asunto *Republika* el TJUE apuntaló y desarrolló algunas de sus ideas previas en relación con los procedimientos de nombramientos de jueces europeos. En este sentido, señaló que estos deben analizarse desde una doble perspectiva. Por un lado, debe realizarse un análisis *ex ante*, en el sentido de comprobar que las condiciones materiales y procedimentales que rigen la adopción de las decisiones de nombramiento se han configurado de tal modo que no suscitan dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en cuanto a la independencia de dichos nombramientos<sup>46</sup>. Por otro lado, debe procederse, también, a un análisis *ex post*, observando con qué garantías se dota a los jueces y magistrados una vez nombrados. Así, el TJUE afirmó que el mero hecho de que los jueces sean nombrados por el presidente de la república de un Estado miembro no suscita, *per se*, dudas en cuanto a la independencia e imparcialidad de dichos jueces, siempre y cuando el sistema garantice que, una vez nombrados, no quedarán sometidos a presiones o instrucciones en el ejercicio de sus funciones<sup>47</sup>.

En el concreto caso de Malta, el TJUE se centró en estudiar la composición y el funcionamiento del Comité de Nombramientos Judiciales, respecto del que afirmó que «puede contribuir a objetivar ese proceso, al delimitar el margen de maniobra de que dispone el primer ministro en el ejercicio de la competencia que se le atribuye», pero solo «si tal órgano disfruta él mismo de una independencia suficiente respecto de los poderes legislativo y ejecutivo y

---

<sup>45</sup> En este sentido, el TJUE afirma con claridad que «no se discute que los miembros de la judicatura maltesa pueden verse abocados a resolver sobre cuestiones vinculadas a la aplicación o a la interpretación del derecho de la Unión y que forman parte, en calidad de órganos jurisdiccionales, del sistema maltés de vías de recurso en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión [...] por lo que quedan sujetos a las exigencias de la tutela judicial efectiva» (*ibidem*, apdo. 38).

<sup>46</sup> *Ibidem*, apdo. 57.

<sup>47</sup> *Ibidem*, apdo. 56.



de la autoridad a la que debe informar sobre la evaluación de los candidatos a un cargo judicial»<sup>48</sup>. Obsérvense, en este sentido, las evidentes similitudes con el razonamiento del TJUE en relación con el KRS polaco y su intervención en los nombramientos de los jueces de la Sala Disciplinaria.

A la vista de todo ello, el TJUE concluyó que las reglas de composición y funcionamiento de un órgano como el Comité de Nombramientos Judiciales resultan adecuadas para garantizar su independencia frente a los poderes Legislativo y Ejecutivo<sup>49</sup>. Y, en consecuencia, el TJUE declaró que un sistema como el descrito no vulnera las obligaciones que dimanaban del art. 19 TUE y que la facultad de apartarse del dictamen del Comité de que dispone el primer ministro no suscita dudas legítimas en cuanto a la independencia de los candidatos seleccionados, siempre y cuando se ejerza de forma excepcional y respetando, escrupulosamente, la obligación de motivar<sup>50</sup>.

## V. ¿DEFENSA DEL ESTADO DE DERECHO NACIONAL O DEFENSA DE LA UNIÓN DE DERECHO?

Aunque no lo hayamos señalado en ningún momento de forma explícita, no habrá pasado inadvertido al lector el hecho de que casi todos los asuntos tratados en este trabajo están vinculados a un concreto Estado miembro de la Unión Europea. En efecto, la inmensa mayoría de los pronunciamientos en los que el TJUE ha debido manifestarse sobre normativa judicial dictada por un legislador nacional y sobre la compatibilidad de esta con la garantía de independencia judicial consagrada en el art. 19 TUE se refieren al sistema judicial polaco. Hay quien ha afirmado, incluso, que los motivos que llevaron al Tribunal a dictar su sentencia en el asunto de los jueces portugueses estaban íntimamente relacionados con la situación del Estado de derecho en Polonia y Hungría (Bonelli y Claes, 2018: 623). Es decir, la construcción ideada en la STJUE *ASJP* habría buscado hacerse un hueco en el debate sobre la crisis constitucional en estos dos países.

En este mismo sentido, existe una posición, ampliamente compartida por la doctrina europea, que señala que la Unión Europea dispondría actualmente de dos tipos de instrumentos para combatir las amenazas (o las vulneraciones) sistémicas a los derechos fundamentales y al Estado de derecho en su seno; esto es, provenientes de alguno de sus Estados miembros (Hillion, 2016: 65-66; Halmai, 2018: 313; Krzywoń, 2020b: 88).

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, apdo. 66.

<sup>49</sup> *Ibidem*, apdo. 67.

<sup>50</sup> *Ibidem*, apdo. 71.

Así, en primer lugar, encontraríamos los conocidos como «instrumentos políticos»; término utilizado para referirse, sustancialmente, a los dos mecanismos establecidos en el art. 7 TUE. Por un lado, el mecanismo de alerta temprana, que se orienta a reaccionar frente a la constatación de la «existencia de un riesgo claro de violación grave» por parte de un Estado miembro en el respeto a los valores del art. 2 TUE, y, entre ellos, el Estado de derecho. Por otro lado, el mecanismo de sanción, que busca reaccionar frente a la constatación de la «existencia de una violación grave y persistente» por parte de un Estado miembro en el respeto a los valores del art. 2 TUE.

Sin necesidad de entrar a analizar el exacto funcionamiento y procedimiento regulado en los tratados para ambos mecanismos<sup>51</sup>, sí parece oportuno recordar los elementos básicos de estos, que nos darán algunas claves para entender sus limitaciones intrínsecas y su inoperancia práctica, al menos hasta la fecha. En ambos casos nos encontramos ante mecanismos excepcionales que involucran a casi todas las instituciones de la Unión (Consejo y Consejo Europeo, Comisión, Parlamento) y que exigen umbrales de votación muy elevados (mayorías cualificadas o, incluso, unanimidad). Además, en ambos casos la decisión la toma la institución intergubernamental por excelencia (Consejo o Consejo Europeo). Es, por lo tanto, una decisión profundamente política y, por ello, extremadamente compleja.

Precisamente como consecuencia de las dificultades técnicas y políticas para activar (y aplicar) los mecanismos del art. 7 TUE, la Comisión Europea lanzó, en 2014, un nuevo mecanismo, pensado, en principio, como paso previo a la activación del art. 7 TUE. Dicho mecanismo quedó plasmado en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 14 de marzo de 2014, COM (2014) 158, «Un nuevo marco de la Unión Europea para reforzar el Estado de Derecho», a la que ya hemos aludido en diversos lugares de este trabajo. Se trata de un instrumento creado para evitar, precisamente, la aplicación del siempre complicado art. 7 TUE, y consiste en establecer un diálogo entre la Comisión y aquel Estado que, a juicio de esta, esté en riesgo de sufrir una amenaza sistémica en las bases de su Estado de derecho<sup>52</sup>. Se sustancia, principalmente, a través de recomendaciones de la Comisión y reuniones entre sus representantes y el Estado afectado.

---

<sup>51</sup> Al respecto existen estudios generales a los que aquí nos remitimos: Blázquez Peinado (2019, 21-28), Pérez Bernárdez (2016: 68-73), Martín y Pérez de Nanclares (2019: 139-148).

<sup>52</sup> Con carácter general sobre dicho mecanismo, *vid.* Blázquez Peinado (2019: 28-31), Martín y Pérez de Nanclares (2019:148-149) y, muy especialmente, Kochenov y Pech (2016: 1062-1074).

En segundo lugar, junto con los «mecanismos políticos» encontramos los denominados «mecanismos judiciales». Por un lado, la posibilidad de que la Comisión interponga ante el TJUE un recurso por incumplimiento del derecho de la Unión, de conformidad con el art. 258 TFUE. Por el otro, el planteamiento de cuestiones prejudiciales por parte de órganos jurisdiccionales nacionales al amparo del art. 267 TFUE.

Siempre según aquella posición ampliamente compartida, frente a la inoperancia de las vías políticas<sup>53</sup>, las vías judiciales sí se habrían mostrado eficaces —al menos parcialmente— para combatir las amenazas al Estado de derecho polaco. Y, en este sentido, es completamente cierto que la interpretación del párrafo segundo del art. 19.1 TUE asumida desde la sentencia *ASJP* ha permitido que el TJUE le haya planteado a la reforma judicial polaca un veto a la totalidad, según hemos podido constatar. Además, también ha conseguido algunas victorias parciales, logrando la retirada o modificación de alguna de las medidas legislativas polacas más polémicas. Tal es el caso, por ejemplo, de la reducción de la edad de jubilación de los jueces polacos, que, tras la condena por parte del TJUE, fue derogada, y quienes habían sido forzosamente jubilados, reintegrados en sus puestos.

No obstante, es importante no caer en el error de pensar que el TJUE está controlando al *Poder Judicial nacional*. Ni lo está haciendo ni puede hacerlo: la Unión carece de competencias en materia de organización y funcionamiento de las Administraciones nacionales de Justicia. Así se ha manifestado, de hecho, el propio TJUE en todas y cada una de las sentencias aludidas, afirmando que «corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia»<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Recuérdese, en este sentido, que el mecanismo de la comunicación fue utilizado con Polonia entre julio de 2016 y diciembre de 2017, sin éxito, lo que llevó, de hecho, a la posterior apertura del mecanismo de alerta temprana previsto en el art. 7.1 TUE, mediante la «Propuesta motivada de conformidad con el artículo 7, apartado 1, TUE por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia», COM (2017) 835, de 20 de diciembre de 2017. Pocos meses después, el mismo instrumento se utilizó en relación con Hungría, aunque esta vez a propuesta del Parlamento Europeo. Véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2017/2131(INL), P8\_TA (2018)0340. A fecha de hoy, sin embargo, ambos procedimientos se encuentran en vía muerta, sin que el Consejo haya llegado a pronunciarse.

<sup>54</sup> STJUE de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia del Tribunal Supremo*, asunto C-619/18, apdo. 52; STJUE de 5 de noviembre de 2019, *Comisión*

Lo que sí puede hacer el TJUE es pronunciarse sobre el *Poder Judicial europeo*. Un Poder Judicial europeo que, según ya se ha dicho, está compuesto por los órganos jurisdiccionales de la Unión, pero, también, por los órganos jurisdiccionales nacionales que estén facultados, en calidad de tales, para pronunciarse sobre cuestiones relativas a la aplicación o interpretación del derecho de la Unión. Estos últimos pueden ser orgánicamente nacionales, pero funcionalmente serán órganos del Poder Judicial europeo.

Ciertamente, dada la configuración del Poder Judicial en la mayoría de los Estados miembros, muy pocos de sus jueces y tribunales escapan de la posibilidad de tener que pronunciarse, en algún momento, sobre cuestiones relativas a la aplicación o interpretación del derecho de la Unión. Quizá, y dependiendo de cada sistema nacional en particular, algunos tribunales militares o eclesiásticos, pero poco más y ni siquiera esto es seguro. Son ilustrativas, en este sentido, las palabras del abogado general Hogan en sus conclusiones en el asunto *Repubblika*, en el que, según ya hemos visto, se discutía la compatibilidad del procedimiento constitucional de nombramiento de jueces malteses con la independencia judicial consagrada en el ordenamiento de la Unión. Así, para determinar la admisibilidad de la competencia del TJUE afirma:

Dado que el procedimiento de nombramiento sobre el que versa el presente asunto se aplica a los jueces malteses, cabe suponer que *alguno de ellos, si no todos, se verán en la necesidad de pronunciarse sobre cuestiones relativas a la interpretación o a la aplicación del derecho de la Unión*. Por lo tanto, ello basta para que tales jueces, nombrados siguiendo el procedimiento previsto en la Constitución, deban gozar de un nivel de independencia suficiente para observar las exigencias del artículo 19 TUE (apdo. 41).

De este modo, los legisladores nacionales (o incluso la Constitución de un Estado miembro), al regular estos órganos jurisdiccionales nacionales, no pueden olvidar que son, también, órganos funcionalmente europeos. En consecuencia, si bien corresponde a aquellos legisladores nacionales determinar cómo organizar su Administración de Justicia, cuando ejerzan dicha competencia

---

*c. Polonia, Independencia de los tribunales ordinarios*, asunto C-192/18, apdo. 102; STJUE de 19 de noviembre de 2019, *A.K., Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo*, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, apdo. 75; STJUE de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y otros*, asunto C-558/18 y C-562/18, apdo. 36; STJUE de 2 de marzo de 2021, asuntos acumulados C-824/18, *A.B. y otros (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)*, apdo. 68, y STJUE de 20 de abril de 2021, *Repubblika*, asunto C-896/19, apdo. 48.

deberán cumplir las obligaciones que les impone el derecho de la Unión. Y este impone un determinado estándar de independencia judicial que permita, a su vez, garantizar la tutela judicial de los justiciables en el ordenamiento de la Unión Europea.

En definitiva, cuando el TJUE ha dictado todas las sentencias mencionadas anteriormente, no ha ejercido una competencia de control sobre el Poder Judicial nacional, puesto que carece de ella. Tampoco ha ejercido un control sobre el respeto al Estado de derecho de un Estado miembro, pues para ello ya existen otros mecanismos en el ordenamiento jurídico de la Unión (básicamente, los previstos en el art. 7 TUE). Lo que ha ejercido el TJUE es, ni más ni menos, un control sobre el Poder Judicial europeo, del que forman parte los jueces y tribunales adscritos, orgánicamente, a las Administraciones de Justicia de los veintisiete Estados miembros, pero que, al mismo tiempo, ejercen funciones jurisdiccionales en el ordenamiento de la Unión.

No se trata, por lo tanto, y a pesar del amplio y rico debate surgido en relación con esta cuestión, de que el TJUE haya entrado en acción para proteger el Estado de derecho en Polonia. El TJUE no se ha erigido en defensor del Estado de derecho polaco, sino en garante de la Unión de derecho, uno de cuyos pilares es la independencia de su Poder Judicial. Estamos, pues, ante una verdadera revolución en el derecho de la Unión Europea y en la construcción del proceso de integración europea: la afirmación, clara y rotunda, de la existencia de un auténtico Poder Judicial europeo.

### Bibliografía

- Alonso García, R. (2003). El juez español y el Derecho comunitario. Jurisdicciones constitucional y ordinaria *frente a su primacía y eficacia*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2020). A vueltas con el ámbito de aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. *Revista Española de Derecho Europeo*, 73-74, 13-20.
- Blázquez Peinado, M. (2019). La UE ante las vulneraciones del Estado de Derecho por parte del Estado polaco: panorámica general y estado actual de la cuestión. *Revista General de Derecho Europeo*, 48, 14-57.
- Bonelli, M. (2019). Effective Judicial Protection in EU Law: an evolving principle of a Constitutional nature. *Review of European Administrative Law*, 12 (2), 35-63. Disponible en: <https://doi.org/10.7590/187479819X15840066091240>.
- Bonelli, M. y Claes, M. (2018). Judicial serendipity: how Portuguese judges came to rescue of the Polish judiciary. *European Constitutional Law Review*, 14, 622-643. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1574019618000330>.
- Bueno Armijo, A. (2012). Una propuesta de concepción subjetiva del Derecho Administrativo comunitario. En A. Blasco Esteve (coord.). *El Derecho público de la crisis económica*.

- Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo* (pp. 495-503). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2017). Derecho Administrativo Internacional y Derecho Administrativo de la Unión Europea. En M. Rebollo Puig y D. Vera Jurado (dirs.). *Derecho Administrativo* (tomo 1) (pp. 425-452). Madrid: Tecnos.
- Bustos Gisbert, R. (2020). Comunicación transjudicial en Europa en defensa de la independencia de los jueces. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 33, 3.
- (2021). La influencia de los textos no vinculantes del Consejo de Europa sobre la independencia judicial en el TEDH y en la UE. *Teoría y Realidad Constitucional*, 47, 161-198.
- Campos Sánchez-Bordona, M. (2020). La protección de la independencia judicial en el derecho de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 65, 11-31. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.65.01>.
- García-Valdecasas Dorrego, M. J. (2019). El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*. *Revista Española de Derecho Europeo*, 72, 75-95.
- Halmaj, G. (2018). How the EU can and should cope with illiberal Member States? *Quaderni costituzionali*, 2, 313-339.
- Hillion, C. (2016). Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal mandate and means. En C. Closa y D. Kochenov (eds.). *Reinforcing rule of law oversight in the European Union* (pp. 59-81). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316258774.005>.
- Kochenov, D. y Pech, L. (2016). Better late than never? On the European Commission's Rule of Law framework and its first activation. *Journal of Common Market Studies*, 54 (5), 1062-1074. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jcms.12401>.
- Krzywoń, A. (2020a). La justicia europea contra la reducción arbitraria de la edad de jubilación de los jueces. Comentario a la STJUE de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia, C-619/18. *Revista del Parlamento Vasco*, 1, 164-175. Disponible en: <https://doi.org/10.47984/legal.2020.007>.
- (2020b). La defensa y el desarrollo del principio de independencia judicial en la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 119, 85-117.
- Magaldi, N. (2020). Una nueva advertencia a Polonia sobre la (in)dependencia de su poder judicial. *Revista General de Derecho Europeo*, 52, 1-24.
- (2022). La contribución del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la defensa del Estado de Derecho en Polonia. En VV. AA. *El Derecho de la Unión Europea ante los objetivos de desarrollo sostenible* (en prensa). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019). La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 121-159. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.43.2019.24401>.
- Pérez Bernárdez, C. (2016). La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco. *Revista General de Derecho Europeo*, 40, 49-94.
- Rodríguez-Izquierdo Serrano, M. (2018). Los derechos fundamentales en el procedimiento por incumplimiento y la adecuación constitucional de las actuaciones de los Estados

- miembros. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 61, 933-971. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.61.04>.
- (2020). Artículo 51: el ámbito de aplicación de la Carta y su proyección sobre los Estados miembros. En A. Carmona Contreras (dir.). *Las cláusulas horizontales de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: manual de uso* (pp. 13-48). Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi.
- Weiler, J. H. H. (1991). The transformation of Europe. *The Yale Law Journal*, 100, 2403-2483. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/796898>.