

# Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 70/1 enero-junio 2022

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7012022>

## LA GARANTÍA DE INDEPENDENCIA DEL JUEZ EUROPEO: UNA REVOLUCIÓN ENCUBIERTA DEL TJUE

*The European Judge's Guarantee of Independence:  
A Covered Revolution of CJUE*

Nuria Magaldi Mendaña

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Córdoba

<https://doi.org/10.18543/ed.2496>

### Derechos de autoría / Copyright

*Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público* es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

*Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público* is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

**Estudios de Deusto**

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 70/1, enero-junio 2022, págs. 81-109  
<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

LA GARANTÍA DE INDEPENDENCIA  
DEL JUEZ EUROPEO: UNA REVOLUCIÓN  
ENCUBIERTA DEL TJUE

*The European Judge's Guarantee of Independence:  
A Covered Revolution of CJUE*

Nuria Magaldi Mendaña  
Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Córdoba

<https://doi.org/10.18543/ed.2496>

Recibido: 25.05.2022  
Aceptado: 14.06.2022  
Publicado en línea: junio 2022

**Resumen**

El TJUE ha afirmado, a partir de una inédita interpretación del artículo 19.1 2º TUE, la existencia de un Poder Judicial Europeo único, compuesto tanto por los jueces del Tribunal de Justicia, como por aquellos jueces nacionales que puedan pronunciarse sobre la aplicación o interpretación del derecho de la Unión. En tanto que poder judicial único, unos y otros quedan sometidos a las mismas reglas y a los mismos principios, incluyendo la garantía de su independencia. Una garantía de independencia que se proyecta sobre los procedimientos de nombramiento de jueces, sobre el ejercicio mismo de la función jurisdiccional (sin presiones internas ni externas), así como sobre las excepcionales condiciones que permiten la remoción del puesto de juez.

**Palabras clave**

Poder Judicial Europeo, independencia judicial, inamovilidad, régimen disciplinario de los jueces, nombramiento de jueces, Unión de Derecho.

***Abstract***

Following an unprecedented interpretation of article 19.1 2° TEU, the ECJ has stated the existence of a single European Judiciary. This is composed not only of members of the ECJ but also of national courts and tribunals which may be called upon to rule on questions concerning the application or interpretation of European Union Law. Since it is a single Judiciary, both national and European courts are subject to the same rules and principles, including the guarantee of independence. This guarantee of judicial independence covers the procedure for appointment to a position as judge, the task of adjudication itself (without neither internal nor external pressures) as well as the exceptional conditions that may allow the dismissal of judges.

***Keywords***

European Judiciary, judicial independence, irremovability, disciplinary regime for judges, appointment to a position as judge, Union based on the Rule of Law.

---

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN: NO SON JUECES POLACOS, SON JUECES EUROPEOS. II. JUECES FUNCIONALMENTE EUROPEOS Y ORGÁNICAMENTE NACIONALES. 1. La interpretación del artículo 19.1 2º TUE. 2. La confirmación de un Poder Judicial Europeo único: la aplicación a los jueces nacionales de la jurisprudencia *Simpson*. III. LA GARANTÍA DE INDEPENDENCIA DEL JUEZ EUROPEO. 1. Las garantías en el acceso al puesto: los procedimientos de nombramiento de jueces. 2. Las garantías en el puesto: la posibilidad de juzgar sin presiones. 3. Las garantías de inamovilidad en el puesto y la prohibición de remoción. IV. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN: NO SON JUECES POLACOS, SON JUECES EUROPEOS

En los últimos años los estudiosos del derecho público de la Unión Europea hemos observado cómo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se ha pronunciado, de forma reiterada, sobre la garantía de independencia de los poderes judiciales de los Estados miembros. Una garantía de independencia que el TJUE ha proyectado sobre tres momentos distintos.

En primer lugar, sobre las garantías que rodean el acceso al ejercicio de la función jurisdiccional en las más altas magistraturas nacionales. Así, el TJUE ha enjuiciado procedimientos de nombramiento de jueces de los Tribunales Supremos de los Estados miembros, analizando, por ejemplo, hasta dónde puede llegar la intervención, en dichos procedimientos, del poder ejecutivo<sup>1</sup>, las condiciones en que el órgano de gobierno de los jueces de un Estado miembro puede proponer candidatos para ocupar puestos en dichos órganos jurisdiccionales o si tales propuestas deben ser susceptibles de control judicial<sup>2</sup>.

En segundo lugar, también ha sido objeto de enjuiciamiento por parte del TJUE todo un conjunto de garantías durante el ejercicio de la función jurisdiccional. En este sentido, el TJUE se ha pronunciado sobre los salarios de los miembros del poder judicial, y sobre si estos pueden verse transitoriamente reducidos de forma unilateral sin afectar a su independencia<sup>3</sup>. Asimismo, se ha ocupado también con especial detalle del régimen disciplinario de los jueces, estableciendo cuáles han de ser las garantías necesarias para

<sup>1</sup> STJUE (Gran Sala) de 20 de abril de 2021, *Republika*, asunto C-896/19.

<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; STJUE de 2 de marzo de 2021, asunto C-824/18, *A.B. y otros*, asunto C-824/18.

<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.

evitar que se convierta en un instrumento de control político del contenido de las resoluciones judiciales<sup>4</sup>.

En último lugar, el TJUE se ha pronunciado sobre el principio de inamovilidad como uno de los elementos esenciales de la independencia judicial, en el sentido de que los jueces tienen que poder ejercer la función jurisdiccional con la seguridad de que no serán removidos de su puesto salvo por causas excepcionales, justificadas y debidamente establecidas en la ley. En relación con esta cuestión hay que destacar diversas decisiones del TJUE sobre la reducción de la edad de jubilación de los jueces<sup>5</sup>.

Para poder pronunciarse sobre todas estas cuestiones, el TJUE ha acuñado una novedosa interpretación del artículo 19.1 2º 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”. Esta interpretación, como tendremos ocasión de comprobar, ha servido al TJUE para afirmar su competencia para controlar la compatibilidad con el derecho de la Unión de normativa dictada por un legislador nacional en materia de organización y administración de justicia. Algo inédito hasta la capital STJUE (Gran Sala), de 28 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, pero que desde entonces el TJUE ha reiterado hasta en una decena de asuntos.

Según una posición ampliamente extendida entre la doctrina europea, el TJUE estaría tratando, de este modo, de hacer frente a la amenaza sistémica que, desde 2015, parece cernirse sobre el Estado de Derecho polaco (Bonelli y Claes, 2018)<sup>6</sup>. Es decir, los pronunciamientos del TJUE sobre la garantía de independencia de los poderes judiciales nacionales en los términos arriba indicados constituirían una reacción frente a las posibles vulneraciones de dicha garantía en Polonia, Estado miembro en el que se observa, en los últimos años, una preocupante deriva iliberal.

---

<sup>4</sup> STJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia de los tribunales ordinarios*, asunto C-192/18; STJUE de 26 de marzo de 2020, *Miaso Lowicz y otros*, asuntos acumulados C-558/18 y C-563/18); STJUE (Gran Sala) de 18 de mayo de 2021, *Asociația “Forumul Judecătorilor Din România”*, asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19; STJUE (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*, asunto C-791/19 y STJUE (Gran Sala) de 6 de octubre de 2021, *W.Ż.*, asunto 487/19.

<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 (Gran Sala) de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia del Tribunal Supremo*, asunto C-619/18.

<sup>6</sup> Esta es la tesis del sugerente trabajo de ambos autores, para quienes la novedosa construcción ideada en torno al artículo 19.1 2º TUE está íntimamente relacionada con la situación del Estado de Derecho en Polonia (y Hungría), y habría sido la vía encontrada por el TJUE para hacerse un hueco en el debate sobre la crisis constitucional en ambos Estados miembros.

En este sentido, conviene recordar que, actualmente, la República de Polonia está gobernada por una coalición liderada por el partido ultraconservador *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS), el cual obtuvo en las elecciones de 2015 la mayoría parlamentaria en la Cámara de Representantes (*Sejm*). Una mayoría, revalidada en 2019, que le ha permitido realizar un conjunto de reformas legislativas de gran calado que han alterado significativamente los estándares de funcionamiento del Estado, poniendo en peligro normas y principios constitucionales. Tanto es así que se habla de una auténtica crisis constitucional polaca (Krzywoń, 2018: 359). Uno de los síntomas más evidentes y, a la vez, más graves de esta crisis constitucional es, indudablemente, el que afecta al ámbito del poder judicial, en sentido amplio. Por un lado, se cuestiona la independencia de la jurisdicción constitucional y del Tribunal Constitucional, mientras se modifican las reglas para que los poderes legislativo y ejecutivo puedan controlar sus nombramientos. Por otro lado, se ataca al conjunto de la jurisdicción ordinaria, con particular virulencia al Tribunal Supremo y al órgano de gobierno de los jueces<sup>7</sup>.

Ciertamente, la deriva iliberal de Polonia es de tal magnitud que, desde hace ya algún tiempo, en las instituciones de la Unión Europea se han puesto en marcha varios de los mecanismos que el ordenamiento jurídico de la Unión prevé para los casos en los que un Estado miembro pone en riesgo alguno de los valores comunes de la Unión consagrados en el artículo 2 TUE y, entre ellos, el Estado de Derecho<sup>8</sup>. Es bien conocido, en este sentido, cómo con Polonia se ha activado, por primera vez en la historia de la integración europea, tanto el Mecanismo previsto 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”, como el mecanismo de alerta temprana del artículo 7.1 TUE, ante la “existencia de un riesgo claro de violación grave” por parte de un Estado miembro en el respeto a aquellos valores. No es descartable que pronto se active, también, el nuevo mecanismo de condicionalidad de los fondos europeos<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Para una panorámica general sobre la crisis constitucional polaca cfr. los trabajos de Pérez Bernárdez, 2016: 73-82; Krzywoń, 2018: 359-379; Chmielarz Grochal, Laskowska y Sułkowski, 2018:1-48.

<sup>8</sup> Y ello porque, hoy en día, una vulneración de los valores constitucionales comunes en un Estado miembro afecta a todos los ciudadanos de la Unión, así como a la calidad de los procesos decisorios en el seno de las instituciones europeas, en las que participan, precisamente, los Estados miembros. De ahí que una crisis constitucional como la polaca apunte directamente a la línea de flotación del derecho constitucional europeo. Cfr. Closa, 2016:15-18.

<sup>9</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

Con carácter general, a estos mecanismos arriba citados (a los que habría que añadir el mecanismo de sanción previsto en los apartados 2 y 3 del artículo 7 TUE) se les suele denominar “mecanismos políticos”. Esta denominación se explica por el hecho de que varios de ellos implican unas mayorías muy elevadas en las instituciones intergubernamentales por excelencia de la Unión, como son el Consejo y el Consejo Europeo, lo que convierte su decisión en una decisión política y, por lo tanto, extremadamente sensible y con poco recorrido práctico<sup>10</sup>.

Pero, de conformidad con la doctrina europea mayoritaria, estos mecanismos políticos no serían los únicos instrumentos con que cuenta el ordenamiento jurídico de la Unión para hacer frente a las amenazas o vulneraciones del valor “Estado de Derecho” en un Estado miembro. Por el contrario, numerosos autores sitúan, junto a ellos, los conocidos como “mecanismos judiciales” (Hillion, 2016: 65 y 66; Halmai, 2018: 313): la posibilidad de que el TJUE enjuicie la compatibilidad de normativa nacional vinculada a los principios esenciales del Estado de Derecho (y, en particular, a la independencia judicial) con el derecho de la Unión Europea. Es más: según aquella posición doctrinal ampliamente compartida, frente a la inoperancia de las vías políticas, las vías judiciales sí se habrían mostrado eficaces -al menos parcialmente- en combatir las amenazas al Estado de Derecho nacional; en este caso, las amenazas al Estado de Derecho polaco<sup>11</sup>.

Ahora bien, esta aproximación doctrinal, consistente en entender que la acción del TJUE enjuiciando la compatibilidad de normativa nacional en materia judicial con el ordenamiento de la Unión representa una de las posibles vías de defensa a disposición de la Unión para la defensa del Estado de Derecho (polaco), presenta algunas inconsistencias. En primer lugar, conviene no olvidar que, si bien la inmensa mayoría de los pronunciamientos del TJUE se refieren a la controvertida reforma judicial polaca, también ha dictado sentencias en relación con otros sistemas judiciales nacionales, en

---

<sup>10</sup> Recuérdese 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, 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. A fecha de hoy, sin embargo, el Consejo no ha llegado a pronunciarse.

<sup>11</sup> Y, en este sentido, es cierto que la novedosa interpretación del artículo 19.1 2º TUE ha permitido que el TJUE haya planteado a la reforma judicial polaca un veto a la totalidad. Además, también ha conseguido “victorias” parciales, logrando la 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.

absoluto sospechosos de deriva iliberal. Es más, la primera vez que el TJUE utilizó la interpretación del artículo 19 TUE no fue en relación con la reforma judicial polaca, sino en el marco de una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional portugués: la ya mencionada STJUE *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*<sup>12</sup>.

En segundo lugar -y aquí se encuentra el principal escollo-, aquella aproximación parece olvidar el hecho de que, en todas las sentencias dictadas por el TJUE en esta materia, este se pronuncia sobre la compatibilidad con el derecho de la Unión de normativa dictada por un legislador nacional en materia de organización y administración de justicia nacional; algo sorprendente, puesto que esta última es una competencia exclusiva de los Estados miembros. En efecto, los asuntos referidos en párrafos anteriores se refieren a la organización y funcionamiento de la administración de justicia de los Estados miembros. Es decir, a 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.

Por lo tanto, no parece posible afirmar que el TJUE se esté pronunciando sobre el poder judicial nacional sin correr el riesgo de caer en una extralimitación competencial. Este es, de hecho, el principal argumento esgrimido por la República de Polonia, que ha negado reiteradamente la competencia del TJUE para pronunciarse sobre su reforma judicial alegando que “las disposiciones de los Tratados invocadas ([el artículo 19 TUE] no comportan *ninguna excepción al principio de atribución que rige las competencias de la Unión*”<sup>13</sup>.

En realidad, como demostraremos seguidamente (II), el TJUE no está ejerciendo una competencia de control sobre el *poder judicial nacional*, puesto que es plenamente consciente de que carece de ella<sup>14</sup>. Lo que está

<sup>12</sup> Aunque se trataba, en apariencia, de un asunto menor, el TJUE sentó con él las bases para una auténtica revolución en el proceso de integración europea, tal y como han destacado, entre otros, Rodríguez-Izquierdo Serrano, 2018: 964; Bonelli y Claes, 2018: 622; García-Valdecasas Dorrego, 2019: 76; Magaldi, 2020: 19.

<sup>13</sup> Cfr. a modo de ejemplo la STJUE (Gran Sala) de 6 de octubre de 2021, *W.Ż.*, asunto 487/19, apartado 74.

<sup>14</sup> Así se ha manifestado, de hecho, el propio TJUE en todas las sentencias aludidas, afirmando que “corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su administración de justicia”. Cfr. STJUE de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia del Tribunal Supremo*, asunto C-619/18, apartado 52; STJUE de 5 de noviembre de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia de los tribunales ordinarios*, asunto C-192/18, apartado 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, apartado 75; STJUE de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y otros*, asuntos acumulados C-558/18 y C-562/18, apartado 36; STJUE de 2 de marzo de 2021, asunto



haciendo el TJUE es ejercer una competencia de control sobre el *Poder Judicial Europeo*. Un Poder Judicial Europeo que está compuesto, por un lado, por los órganos jurisdiccionales de la Unión (esto es, el propio TJUE) y, por el otro, por órganos jurisdiccionales nacionales. En particular, por aquellos 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. Desde el momento en que un órgano jurisdiccional nacional es susceptible de aplicar o interpretar derecho de la Unión, ya no es solo un órgano jurisdiccional nacional, sino que se convierte, al mismo tiempo, en un órgano integrante del Poder Judicial Europeo, al menos desde una perspectiva funcional.

Como fácilmente puede intuirse, con esta interpretación del TJUE desaparecen las dudas competenciales arriba indicadas. En efecto, al controlar la normativa nacional en materia judicial el TJUE en modo alguno estaría extralimitándose en el ejercicio de sus competencias, sino controlando que aquellos órganos jurisdiccionales orgánicamente nacionales -pero funcionalmente europeos- cumplen con las exigencias que les impone el derecho de la Unión en relación con la garantía de independencia judicial.

## II. JUECES FUNCIONALMENTE EUROPEOS Y ORGÁNICAMENTE NACIONALES

### 1. *La interpretación del artículo 19.1 2º TUE*

Según acabamos de indicar, el TJUE ha dictado una serie de sentencias sobre la organización y el funcionamiento de la administración de justicia de varios Estados miembros como resultado de la adopción de una novedosa interpretación del artículo 19.1 2º TUE. De conformidad con dicha interpretación, el TJUE no está controlando la garantía de independencia de órganos jurisdiccionales nacionales, sino de órganos jurisdiccionales que, aunque orgánicamente nacionales, son funcionalmente europeos y forman parte del Poder Judicial Europeo.

Se trata de un razonamiento por parte del TJUE con grandes implicaciones para el desarrollo del ordenamiento jurídico de la Unión. A pesar de ello, la doctrina no siempre ha vislumbrado plenamente el potencial de tal aproximación para el proceso de integración europea en su conjunto; de ahí que

---

C-824/18, apartado 68; STJUE de 20 de abril de 2021, *Repubblika*, asunto C-896/19, apartado 48; STJUE de 18 de mayo de 2021, *Asociația "Forumul Judecâtorilor Din România"*, asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19, apartados 111 y 210; STJUE (Gran Sala) de 6 de octubre de 2021, *W.Ż.*, asunto 487/19, apartado 75.

hablemos de “revolución encubierta”. Ello se explica, por un lado, porque los análisis suelen plantearse, como ya hemos señalado, desde la perspectiva de la defensa del Estado de Derecho nacional; una visión profundamente influida por la situación actual en Polonia, pero que debe reputarse como reduccionista. Por otro lado, porque se tiende a asumir que dicha interpretación del artículo 19 TUE es una consecuencia lógica de la configuración difusa del sistema jurisdiccional de la Unión, basado en el diálogo judicial entre jurisdicción europea y jurisdicciones nacionales. Pero, siendo ello cierto, nunca hasta ahora el TJUE había llegado tan lejos en su interpretación de dicho precepto ni había verbalizado las formidables consecuencias que del mismo se podían extraer.

Hasta la STJUE *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, el artículo 19.1 2º TUE se había interpretado como un mandato meramente procesal dirigido a los Estados miembros, poniéndolo siempre en relación con el artículo 47 CDFUE. Sin embargo, a partir de esta sentencia, el TJUE lo dotará de contenido sustantivo (y, lo que es más relevante, autónomo), vinculándolo directamente con los valores comunes en que se fundamenta la Unión y, en particular, con el valor “Estado de Derecho”. En efecto, el TJUE entiende que el artículo 19.1 2º TUE es, en realidad, una concreción del valor “Estado de Derecho” proclamado en el artículo 2 TUE; un valor que incluye, lógicamente, una tutela judicial efectiva por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales<sup>15</sup>. Esta conexión entre ambos preceptos es significativa: al conectar el contenido del artículo 19 TUE con los valores del artículo 2 TUE, el TJUE está, en realidad, aplicando la cláusula del Estado de Derecho a la Unión Europea, no a los Estados miembros. Está, *de facto*, afirmando que la Unión es un Estado de Derecho o, más precisamente, una Unión de Derecho, en la que, con toda lógica, debe garantizarse la tutela judicial efectiva a los ciudadanos respecto de los derechos que el ordenamiento jurídico de dicha Unión les confiere.

<sup>15</sup> STJUE (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, asunto C-64/16, apartado 32. Una idea que va a reiterar en todas sus sentencias posteriores. Cfr. STJUE (Gran Sala) de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia del Tribunal Supremo*, asunto C-619/18, apartado 47; STJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia de los tribunales ordinarios*, asunto C-192/18, apartado 98; 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, apartado 167; STJUE de 2 de marzo de 2021, *A.B. y otros*, asunto C-824/18, apartado 108; STJUE (Gran Sala) de 20 de abril de 2021, *Republika*, asunto C-896/19, apartado 63; STJUE (Gran Sala) de 18 de mayo de 2021, *Asociația “Forumul Judecătorilor Din România”*, asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19, apartado 162; STJUE (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*, asunto C-791/19, apartado 51.

Así, esta garantía de tutela judicial efectiva, establecida en el artículo 19 TUE (y, también, en el artículo 47 CDFUE), se encomienda al sistema jurisdiccional de la Unión en su totalidad, es decir, al Poder Judicial Europeo. Y este se integra por los órganos jurisdiccionales de la Unión (esto es, por el TJUE), pero también por los órganos jurisdiccionales nacionales que deban aplicar derecho de la Unión. A unos y a otros incumbe, pues, la garantía del 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 realmente proporcionar esa tutela judicial a los ciudadanos de la Unión), el ordenamiento de la Unión exige que cumplan ciertas exigencias, entre las que ocupa un lugar destacado la garantía de independencia judicial. Dicha garantía, lógicamente, no se impone solo respecto de jueces y abogados generales del TJUE -como ya hace el artículo 19.2 TUE-, sino que también obliga en lo que respecta a aquellos jueces y tribunales nacionales que integren el Poder Judicial Europeo<sup>16</sup>.

Y es en esta novedosa configuración del Poder Judicial Europeo, y no en una pretendida defensa del Estado de Derecho (polaco), donde encontramos la gran aportación del TJUE. En efecto, ese Poder Judicial Europeo, según se ha ya 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>17</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

<sup>16</sup> STJUE (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, asunto C-64/16, apartado 42.

<sup>17</sup> *Ibidem*, apartado 40, así como también en todas las sentencias posteriores: STJUE (Gran Sala) de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia del Tribunal Supremo*, asunto C-619/18, apartado 56; STJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia de los tribunales ordinarios*, asunto C-192/18, apartados 103 y 104; 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, apartado 84; STJUE de 2 de marzo de 2021, *A.B. y otros*, asunto C-824/18, apartado 112; STJUE (Gran Sala) de 20 de abril de 2021, *Repubblika*, asunto C-896/19, apartados 37, 38 y 50; STJUE (Gran Sala) de 18 de mayo de 2021, *Asociația “Forumul Judecătorilor Din România”*, asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19, apartados 194 y 211; STJUE (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*, asunto C-791/19, apartado 57; STJUE (Gran Sala) de 6 de octubre de 2021, *W.Ż.*, asunto 487/19, apartado 106.

(Magaldi, 2022)<sup>18</sup>. No se trata, en este sentido, de reiterar esa idea, ya clásica, del necesario diálogo entre jurisdicciones, la europea y las nacionales, como pilar esencial del sistema jurisdiccional de la Unión, 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 a unos mismos principios (de composición y formación de los jueces y tribunales que lo integran, de exigencia de imparcialidad e independencia, etc.). De esta idea se desprenden importantes consecuencias.

En primer lugar, a los Estados miembros incumbe, en virtud del principio de cooperación leal del artículo 4.3 TUE, establecer las vías de recurso necesarias que garanticen una tutela judicial efectiva a los justiciables en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión<sup>19</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 están actuando como Poder Judicial Europeo; es decir, como 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 y a la independencia judicial consagradas en el ordenamiento de la Unión (Magaldi, 2022). Es decir, las garantías exigibles a todos los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial Europeo.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, las normas reguladoras de tales órganos jurisdiccionales nacionales -en tanto que jueces y

---

<sup>18</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 orgánicamente nacionales y funcionalmente europeas. Ha insistido en esta idea Bueno Armijo, 2017: 425-452 y Bueno Armijo, 2012: 495-503.

<sup>19</sup> STJUE (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, asunto C-64/16, apartado 34; STJUE de 2 de marzo de 2021, *A.B. y otros*, asunto C-824/18, apartado 39; STJUE (Gran Sala) de 18 de mayo de 2021, *Asociația "Forumul Judecătorilor Din România"*, asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19, apartado 176.

tribunales integrantes del Poder Judicial Europeo- quedan sujetas al control del TJUE. 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. Por lo tanto, el TJUE será competente para analizar si la normativa judicial dictada por un legislador nacional es compatible con las exigencias derivadas del artículo 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>20</sup>. Es decir, que sean o puedan ser, funcionalmente, miembros del Poder Judicial de la Unión, aunque su adscripción orgánica lo sea respecto de una administración de justicia nacional.

Y ello con 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 artículo 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>21</sup>. Es decir, las exigencias derivadas del artículo 19 TUE no se refieren solo al desarrollo de un proceso específico, sino también a la forma en que se organiza la administración de justicia. El TJUE ejercerá, en consecuencia, sus facultades de control no únicamente cuando, en un asunto concreto, el juez nacional tenga que aplicar o interpretar derecho de la Unión (lo que activaría los derechos de la CDFUE, según el artículo 51.1 CDFUE) sino siempre que se aplique una normativa nacional que afecte a órganos jurisdiccionales nacionales susceptibles de aplicar o interpretar derecho de la Unión. Incluso si, en el caso concreto, están resolviendo un asunto puramente interno<sup>22</sup>. De este modo, la aplicación

---

<sup>20</sup> STJUE (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, asunto C-64/16, apartado 40. Esta idea se reiterará, de forma aún más clara y contundente, en sentencias posteriores, afirmándose que “el artículo 19.1 2º TUE 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”. Cfr. a modo de ejemplo, las recientes STJUE (Gran Sala) de 20 de abril de 2021, *Repubblika*, asunto C-896/19, apartados 36-38; STJUE (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*, asunto C-791/19, apartado 54; STJUE (Gran Sala) de 6 de octubre de 2021, *W.Ż.*, asunto 487/19, apartado 106.

<sup>21</sup> STJUE (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, asunto C-64/16, apartado 29, así como en todas las sentencias posteriores sobre esta materia. Cfr. por todas, la última de ellas: STJUE (Gran Sala) de 6 de octubre de 2021, *W.Ż.*, asunto 487/19, apartado 103.

<sup>22</sup> Ello fue especialmente discutido en la mencionada STJUE *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, que resolvía una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo Administrativo portugués. En particular, lo que se le preguntaba al TJUE era si una Ley portuguesa que imponía una reducción salarial (transitoria) para los empleados públi-

del artículo 19 TUE (y, consecuentemente, la competencia del TJUE) se desvincula, al menos parcialmente, del artículo 51 CDFUE, pasando a tener un ámbito de aplicación propio (Krzywoń, 2020a: 96; Bonelli, 2019: 48).

Ello supone, en última instancia, aceptar una interpretación autónoma del artículo 19 TUE (García-Valdecasas Dorrego, 2019: 77; Magaldi, 2020: 19; Leloup, 2020: 1153-1154)<sup>23</sup>. Lo verdaderamente relevante para afirmar la competencia del TJUE no es que el juez o tribunal orgánicamente nacional esté aplicando en un caso concreto derecho de la Unión, sino que sea un juez o tribunal funcionalmente europeo; que forme parte del Poder Judicial Europeo; que forme parte del Poder Judicial Europeo; 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, 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.

## 2. *La confirmación de un Poder Judicial Europeo único: la aplicación a los jueces nacionales de la jurisprudencia Simpson*

En la reciente STJUE (Gran Sala) de 6 de octubre de 2021, *W.Ż.*, asunto 487/19, el TJUE ha vuelto a pronunciarse sobre el artículo 19.1 2º TUE y sobre los requisitos que deben reunir los órganos jurisdiccionales nacionales en su condición de jueces funcionalmente europeos, a los efectos de

---

cos portugueses (incluyendo a jueces), era compatible con la garantía de independencia judicial consagrada en el ordenamiento jurídico de la Unión (artículos 19 TUE y 47 CDFUE). Dado que se aspiraba a activar la aplicación de la CDFUE, el principal escollo que había que salvar era, precisamente, si la norma portuguesa podía considerarse aplicación del derecho de la Unión en el sentido del artículo 51.1 CDFUE. Buena parte de los esfuerzos argumentativos del órgano jurisdiccional remitente se centraron en tratar de demostrar que, efectivamente, la norma nacional era el resultado de exigencias imperativas de reducción del déficit presupuestario portugués impuestas al gobierno portugués en virtud de decisiones europeas. De este modo, la medida podría considerarse como una medida nacional en aplicación del derecho de la Unión lo que, a su vez, abría las puertas a que el TJUE se pronunciara sobre el fondo. Cfr. STJUE (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, asunto C-64/16, apartados 14 y 15.

<sup>23</sup> Eso fue lo que hizo el TJUE, por primera vez, en *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*: no puso en duda la admisibilidad de la cuestión; tampoco discutió si se trataba de una situación regida por el derecho de la UE, ni basó su decisión sobre el fondo en la aplicación del artículo 47 CDFUE. Simplemente afirmó su competencia sobre la base, única y exclusivamente, del artículo 19.1 2º TUE (Bonelli, 2019: 48).

garantizar la tutela judicial efectiva de los ciudadanos de la Unión. En dicha sentencia, el TJUE ha confirmado con claridad la posición hasta ahora mantenida en este trabajo, según la cual el TJUE estaría ejerciendo una competencia de control sobre un (único) Poder Judicial Europeo. Esta afirmación se basa en el hecho, tal y como detallaremos a continuación, de que en dicho asunto el TJUE aplica a los jueces polacos (mejor: a los jueces funcionalmente europeos, pero orgánicamente polacos) los mismos criterios y requisitos que, en otra sentencia suya anterior, había aplicado a jueces orgánica y funcionalmente europeos (en concreto, a los jueces integrantes del -ahora ya extinto- Tribunal de la Función Pública).

El principal elemento de discusión de la sentencia mencionada era si un juez funcionalmente europeo, pero orgánicamente polaco, podía ser considerado, teniendo en cuenta el procedimiento a través del cual había sido nombrado, como un “juez independiente, imparcial y previamente establecido por ley”, a los efectos del derecho de la Unión. Para dar respuesta a esta cuestión, el TJUE acudirá, según se ha ya dicho, a una sentencia suya previa; concretamente, a la STJUE (Gran Sala), de 26 de marzo de 2020, *Reexamen Simpson/Consejo*, asuntos acumulados C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II. En este pronunciamiento el TJUE ya había tratado de dar respuesta, precisamente, a la cuestión de si posibles irregularidades cometidas durante el procedimiento de nombramiento de jueces podían suponer una conculcación de la exigencia de que el tribunal en cuestión esté establecido por ley, poniendo en duda su independencia<sup>24</sup>.

Lo que interesa destacar, en este momento, es que la construcción ideada en el asunto *Simpson* y a la que recurrió el TJUE para dar respuesta a la cuestión prejudicial *W.Ż.*, es una construcción pensada para jueces de un tribunal orgánica y funcionalmente europeo: el Tribunal de la Función Pública. Que el TJUE la aplique, ahora, a órganos jurisdiccionales nacionales solo puede

<sup>24</sup> El TJUE vincula, así, el derecho a un juez preestablecido por la ley con el concepto de independencia judicial, señalando que esta se mide, entre otros elementos, por la manera en que se ha nombrado a los miembros de un tribunal, y, a su vez, el proceso de nombramiento de los jueces constituye un elemento inherente al concepto de tribunal establecido por ley. Cfr. STJUE (Gran Sala), de 26 de marzo de 2020, *Reexamen Simpson/Consejo*, asuntos acumulados C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, apartado 71. Una idea que reiterará en la STJUE (Gran Sala) de 6 de octubre de 2021, *W.Ż.*, asunto 487/19, apartados 125 y 129, incorporando de forma expresa el derecho a un juez preestablecido por la ley al contenido del artículo 19.1 2º TUE en el sentido analizado en este trabajo. De este modo, y al igual que ocurre con la independencia judicial, el derecho a un juez preestablecido por ley pasa a ser una exigencia que debe darse en cualquier órgano jurisdiccional nacional que tenga la consideración de juez o tribunal funcionalmente europeo, pudiendo, en consecuencia, ser controlado por el TJUE, como ya acertadamente anticipara, hace algún tiempo, Leloup, 2020: 1154-1156.

significar que considera a uno y a otros como jueces de un poder judicial único, sometido a unas mismas reglas y a unos mismos principios.

En particular, en *Simpson* se discutió si la vulneración de las reglas procedimentales en el proceso de nombramiento de un juez del Tribunal de la Función Pública determinaba que dicho tribunal dejara de ser considerado un tribunal “establecido previamente por ley”<sup>25</sup>. El TJUE estableció que las irregularidades en los nombramientos deben ser analizadas caso por caso, al efecto de determinar si la infracción de las reglas procedimentales que, sin duda, suponen, es de tal envergadura que genera en los ciudadanos dudas legítimas en relación con la independencia e imparcialidad de dichos jueces. Si, efectivamente, se considera que la irregularidad “es de tal naturaleza y gravedad que crea un riesgo real de que otras ramas del poder, en particular el ejecutivo, puedan ejercer una potestad discrecional indebida que ponga en peligro la integridad del resultado al que conduce el proceso de nombramiento”, entonces cabe hablar de una infracción de las normas fundamentales que forman parte del establecimiento y del funcionamiento del sistema judicial de que se trate y, consecuentemente, de una infracción del derecho a un juez preestablecido por la ley<sup>26</sup>.

Pues bien, esta misma construcción acuñada por el TJUE en *Simpson* ha sido utilizada para dar respuesta a la cuestión prejudicial planteada en el asunto *W.Ż.*, también relativa a un problema en la forma de nombramiento de

<sup>25</sup> En 2013 se publicó una convocatoria pública en el DOUE para nombrar a dos jueces del Tribunal de la Función pública, cuyo mandato estaba a punto de terminar. La convocatoria establecía que la lista de candidatos debía contener, al menos, el doble de nombres que las plazas que se tenían que cubrir. Así, el comité de selección propuso un listado con seis candidatos (el mínimo era cuatro, dado que había dos plazas) pero, finalmente, el Consejo decidió no cubrirlos, y aquellos jueces cuyo mandato había expirado continuaron ejerciendo el cargo. Poco después, en 2015, expiró el mandato de un tercer juez, por lo que en marzo de 2016 el Consejo decidió cubrir dicha vacante y, de paso, las dos anteriores. Teniendo en cuenta que, para entonces, ya se había decidido extinguir el Tribunal de la Función pública, el Consejo decidió, “por motivos de calendario”, que lo más expeditivo era no publicar una nueva convocatoria sino recurrir al listado de seis candidatos de 2013. Se nombraron, en consecuencia, tres nuevos jueces.

<sup>26</sup> Pasado un tiempo, dos funcionarios recurrieron sendas decisiones del Consejo en materia de empleo público (la denegación de una promoción, una sanción disciplinaria) ante la sección del Tribunal de la Función pública en la que estaba adscrito uno de los tres jueces nombrados de conformidad con el procedimiento arriba mencionado. En ese momento se planteó si las decisiones adoptadas por dicha sección debían ser anuladas ante la evidente vulneración de las normas procedimentales en materia de nombramientos.

<sup>26</sup> STJUE (Gran Sala), de 26 de marzo de 2020, *Reexamen Simpson/Consejo*, asuntos acumulados C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, apartado 75, si bien el TJUE concluyó, finalmente, que ese no había sido el caso en el concreto asunto planteado (apartados 76-79).



un tribunal. Ahora bien; en este último asunto se discutía el nombramiento de un juez orgánicamente nacional (concretamente, de un juez nombrado para la Sala de Control Extraordinario y Asuntos Públicos del Tribunal Supremo polaco)<sup>27</sup>, no de un tribunal orgánicamente de la Unión. En particular, el TJUE concluyó, sobre la base de las consideraciones generales expuestas *supra* para el Tribunal de la Función pública, que en *W.Ż.* se habrían podido vulnerar las normas fundamentales del procedimiento de nombramiento de los jueces del Tribunal Supremo polaco, hasta el punto de “suscitar dudas legítimas en los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de ese juez frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad ante los intereses en litigio, así como una falta de apariencia de independencia e imparcialidad de este”<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> El juez Żurek, integrante de un tribunal regional polaco, fue trasladado forzosa-mente de una sección de dicho tribunal a otra. Żurek recurrió tal decisión ante el Consejo Nacional del Poder Judicial (*Krajowa Rada Sądownictwa*, en adelante KRS); recurso que fue desestimado. Acto seguido, Żurek interpuso un nuevo recurso, ahora contra la resolución del KRS, cuyo examen correspondía a la Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo, creada recientemente mediante una polémica reforma legislativa. Junto con dicho recurso, Żurek procedió, también, a la recusación de todos los jueces integrantes de dicha Sala, al entender que la forma en que habían sido nombrados no ofrecía las suficientes garantías de independencia e imparcialidad.

<sup>EI</sup> recurso ante la Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo fue declarado inadmisibile por uno de sus miembros, que había sido nombrado tras un accidentado proceso. En concreto, la propuesta de nombramiento de los nuevos miembros de dicha Sala, efectuada por el KRS para su nombramiento formal por el Presidente de la República, fue recurrida por candidatos no seleccionados ante el Tribunal Supremo Administrativo, quien, en consecuencia, ordenó la suspensión cautelar de su ejecución. A pesar de ello, el Presidente de la República siguió adelante con el nombramiento de nuevos jueces. Uno de ellos, actuando como órgano unipersonal de la Sala de Control Extraordinario y Asuntos públicos, fue, precisamente, el que dictó el auto inadmitiendo el recurso interpuesto por Żurek contra la resolución de traslado forzoso.

Paralelamente, la Sala Civil del Tribunal Supremo, que conocía de la recusación presentada por Żurek, decidió interrogar al TJUE sobre si, dadas las circunstancias de su nombramiento, el juez autor del auto controvertido podía ser considerado “un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley, a los efectos del derecho de la Unión”, teniendo en cuenta que la Sala de Control Extraordinario y Asuntos Públicos es un órgano jurisdiccional nacional competente para conocer de asuntos en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión, lo que le obliga a respetar las exigencias consagradas en el ordenamiento jurídico de la Unión.

<sup>28</sup> STJUE (Gran Sala) de 6 de octubre de 2021, *W.Ż.*, asunto 487/19, apartados 152-153, concluyendo que, en tal caso, el órgano jurisdiccional remitente deberá entender que el juez de la Sala de Control Extraordinario y Asuntos públicos no puede ser considerado un tribunal establecido previamente por la ley a los efectos del derecho de la Unión (apartados 154 y 155).

### III. LA GARANTÍA DE INDEPENDENCIA DEL JUEZ EUROPEO

Como hemos señalado al inicio de este trabajo, el TJUE ha ido conformando, en los últimos años, un conjunto de garantías de la independencia de los jueces europeos, categoría en la que, como sabemos, debemos incluir también a los jueces orgánicamente nacionales y funcionalmente europeos. En este epígrafe vamos a centrarnos, precisamente, en analizar tales garantías, en particular por lo que se refiere a esos jueces que, aunque orgánicamente estén adscritos a un poder judicial nacional, actúan o pueden actuar como jueces funcionalmente europeos.

#### 1. *El acceso al puesto: los procedimientos de nombramiento de jueces*

El TJUE se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre cuáles son las garantías que deben articular las normas dictadas por un legislador nacional en relación con los procedimientos de nombramiento de jueces, de tal modo que estos sean acordes con los estándares de independencia exigidos en el ordenamiento jurídico de la Unión.

La mayoría de las sentencias del TJUE en materia de nombramientos se han referido al sistema polaco y, en particular, a los nombramientos efectuados para el acceso a determinados puestos del Tribunal Supremo. En este sentido, conviene señalar que, en Polonia, estos nombramientos son realizados formalmente por el Presidente de la República, pero a propuesta del órgano de gobierno de los jueces, el KRS. Son, por lo tanto, las resoluciones de propuesta de candidatos de este órgano las que cobran especial significación en el nombramiento de aquellos jueces. Precisamente, la Ley reguladora del KRS fue objeto de una polémica reforma en 2017 que modificaba la forma de elección de los miembros de extracción judicial, que pasaban de ser elegidos de entre jueces y *por jueces* a serlo igualmente de entre jueces, pero *por el Sejm* [Cámara Baja]<sup>29</sup>. El resultado supuso que, actualmente, la mayoría de sus miembros son nombrados por autoridades legislativas o ejecutivas o bien representan a tales autoridades. Además, la entrada en vigor inmediata

<sup>29</sup> La composición de este órgano viene establecida en la Constitución polaca, cuyo artículo 187 establece que el KRS se compone 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 15 jueces “elegidos de entre” jueces. La forma de elección de sus miembros, en cambio, es remitida por la Constitución a una ley de desarrollo, que es, justamente, la que fue objeto de la reforma aludida en texto.

de la norma determinaba la conclusión prematura de los mandatos de los entonces miembros-jueces del KRS.

Junto con la reforma del KRS, el *Sejm* polaco emprendió también una reforma de las normas reguladoras de los tribunales, incluyendo la del Tribunal Supremo. Así, dos nuevas Salas fueran creadas en el alto tribunal: la Sala Disciplinaria y la Sala de Control Extraordinario y Asuntos Públicos. Entre otras cuestiones, cabe destacar que los jueces que iban a integrar estas nuevas Salas serían ya nombrados a propuesta del KRS en su nueva designación, esto es, con los quince miembros de extracción judicial nombrados por el *Sejm* y no, como hasta ahora, por los propios jueces.

Sobre estas cuestiones se pronunció, por primera vez, el TJUE en la sentencia (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, determinando que un cambio en la forma de elección de los miembros-jueces como el ocurrido en el KRS podría dar lugar a una falta de independencia de este órgano respecto de los poderes legislativo y ejecutivo. Una dependencia política que 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.

En este sentido, el TJUE señaló que una Sala como la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo polaco, con competencias disciplinarias sobre jueces, 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>30</sup>. El motivo para tal consideración era muy claro: que la totalidad de sus miembros había sido nombrada por el KRS en su nueva composición y con la nueva forma de designación. Idea que reiteró un tiempo después, en la STJUE (Gran Sala), de 2 de marzo de 2021, *A.B. y otros*, 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>31</sup>. Y que ha vuelto

<sup>30</sup> Cfr. el prolijo razonamiento del TJUE en los apartados 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 “puede contribuir a objetivar dicho proceso, delimitando objetivamente el margen de maniobra de que dispone el Presidente de la República” (apartado 137), pero ello, lógicamente, “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” (apartado 138).

<sup>31</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

a poner sobre la mesa en la reciente STJUE (Gran Sala) de 6 de octubre de 2021, *W.Ż.*, cuestionando, sobre la base de esos mismos argumentos, la condición de “juez independiente e imparcial” de la Sala de Control Extraordinario y Asuntos públicos<sup>32</sup>.

Junto con los pronunciamientos analizados, que respondían a cuestiones prejudiciales planteadas por órganos jurisdiccionales polacos, debemos destacar, también, la STJUE (Gran Sala) de 15 de julio, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*, que resolvía 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 volvió a pronunciarse sobre el órgano de gobierno de los jueces, declarando que la regulación polaca cuestionada era susceptible de generar dudas legítimas en los justiciables en relación con su independencia y, por lo tanto, de generar esas mismas dudas legítimas en relación con la independencia de los miembros de la Sala Disciplinaria, en cuyo nombramiento aquel juega un papel fundamental<sup>33</sup>.

Así, 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<sup>34</sup>. En consecuencia, los Estados miembros, al ejercer sus

---

afectaba a la independencia judicial. Así, 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 “la independencia de un organismo como el KRS frente a los poderes legislativo y ejecutivo no está exenta de duda” (apartado 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 que puedan generarse dudas legítimas en cuanto a la independencia de los jueces designados” (apartado 136). Cfr. un comentario a dicha sentencia en Magaldi, 2021: 239-246.

<sup>32</sup> STJUE (Gran Sala) de 6 de octubre de 2021, *W.Ż.*, asunto 487/19, apartados 147-150.

<sup>33</sup> Cfr. STJUE (Gran Sala) de 15 de julio, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*, asunto C-791/19, apartados 108-110, constatando, de nuevo, que el grado de independencia del KRS es esencial para determinar si los jueces que selecciona y propone son, a su vez, independientes en el sentido del derecho de la Unión (apartados 99-102).

<sup>34</sup> Condición que, sin género de dudas, cumplen tanto el Tribunal Supremo polaco como, de hecho, el resto de tribunales ordinarios polacos, tal y como ha señalado el TJUE en, por ejemplo, la sentencia ahora analizada, cuyo apartado 55 establece que “no se discute que tanto el Tribunal Supremo, como los tribunales ordinarios polacos pueden verse abocados a resolver sobre cuestiones vinculadas a la aplicación o la interpretación del derecho de la Unión y que, en calidad de órganos jurisdiccionales forman parte del siste-

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 artículo 19.1 2º TUE. Entre dichas obligaciones ocupa un lugar fundamental el respeto al principio de separación de poderes y la garantía de independencia del poder judicial respecto de los otros poderes<sup>35</sup>. En consecuencia, el TJUE consideró que la nueva configuración jurídica del KRS no cumple con los requisitos exigidos por el artículo 19 TUE.

Pero el TJUE no solo se ha pronunciado sobre el papel del órgano de gobierno de los jueces en los nombramientos judiciales. También lo ha hecho en relación con el alcance de la participación del poder ejecutivo de un Estado miembro (en concreto, de Malta) en los procedimientos de nombramiento de jueces y si dicha participación puede suponer un incumplimiento de las obligaciones que incumben a dicho Estado en virtud del artículo 19.1 2º TUE. En efecto, en la STJUE de 20 de abril de 2021, *Republika*<sup>36</sup>, el TJUE señaló que, con carácter general, los procedimientos de nombramiento de jueces orgánicamente nacionales y funcionalmente europeos deben analizarse desde una doble perspectiva<sup>37</sup>. Por un lado, debe realizarse un análisis *ex ante*, comprobando 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>38</sup>. Por otro lado, debe procederse, también, a un análisis *ex post*, observando con qué garantías se dota a los jueces 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,

---

ma polaco de vías de recurso en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión (...) de modo que deben cumplir las exigencias de la tutela judicial efectiva”. Ello significa que uno y otros deben considerarse órganos jurisdiccionales funcionalmente europeos, integrantes del Poder Judicial Europeo.

<sup>35</sup> *Ibidem*, apartados 95 y 96.

<sup>36</sup> La cuestión prejudicial, presentada por el Tribunal Civil de Malta, se planteó en el seno de una *actio popularis* entre *Republika*, una asociación maltesa cuyo objeto es promover la defensa de la justicia y del Estado de Derecho, y el Primer Ministro de Malta.

<sup>37</sup> El TJUE afirmó que la normativa maltesa se aplica a jueces que, aunque orgánicamente adscritos a un poder judicial nacional, actúan, o pueden hacerlo, como jueces europeos, pues “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 (...) por lo que quedan sujetos a las exigencias de la tutela judicial efectiva” (STJUE de 20 de abril de 2021, *Republika*, asunto C-896/19, apartado 38).

<sup>38</sup> *Ibidem*, apartado 57.

una vez nombrados, no quedarán sometidos a presiones en el ejercicio de sus funciones<sup>39</sup>.

En el concreto caso de Malta, la Constitución establece que los jueces son nombrados por el Presidente de la República, previa opinión favorable del Primer Ministro, de entre juristas con un cierto tiempo de ejercicio de la profesión. No obstante, antes de que el Primer Ministro informe, un 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<sup>40</sup>. Así, el TJUE afirmó que el Comité de Nombramientos Judiciales “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 de la autoridad a la que debe informar sobre la evaluación de los candidatos a un cargo judicial”<sup>41</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. Ahora bien, en el caso del Comité de Nombramientos Judiciales maltés, su conclusión fue totalmente distinta, al considerar que sus reglas de composición y funcionamiento sí resultaban adecuadas para garantizar su independencia frente a los poderes legislativo y ejecutivo<sup>42</sup>. Y, en consecuencia, declaró que un sistema como el descrito no vulnera las obligaciones que dimanarían del artículo 19 TUE, siempre y cuando la facultad del Primer Ministro para apartarse del dictamen del Comité se ejerza de forma excepcional y respetando escrupulosamente la obligación de motivar<sup>43</sup>.

## 2. *Las garantías en el puesto: la posibilidad de juzgar sin presiones*

El TJUE es consciente de que no es suficiente con establecer determinados requisitos en relación con el acceso al puesto de juez, sino que es

<sup>39</sup> Ibidem, apartado 56.

<sup>40</sup> La composición de este Comité viene determinada en la propia Constitución, prohibiéndose que formen parte del mismo personalidades políticas. Dicho Comité no está sujeto, al ejercer sus funciones, a la dirección o control de ninguna persona o autoridad. Por otra parte, sus trabajos son confidenciales y se desarrollan a puerta cerrada, pero debe publicar los criterios con arreglo a los cuales efectúa sus evaluaciones. Ibidem, apartados 3-8 y 67.

<sup>41</sup> Ibidem, apartado 66.

<sup>42</sup> Ibidem, apartado 67.

<sup>43</sup> Ibidem, apartado 71.

imprescindible asegurar, además, ciertas garantías una vez se ha alcanzado dicho puesto. Garantías que permitirán el ejercicio de la función jurisdiccional con independencia y, de este modo, garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión otorga a sus ciudadanos.

El primer aspecto sobre el que se pronunció el TJUE en relación con las garantías de independencia en el puesto fue la relativa a si las retribuciones de quienes integran el Poder Judicial Europeo podían verse transitoriamente reducidas sin que ello afectara a su independencia. Esta fue la cuestión que se dilucidó, precisamente, en la ya analizada STJUE *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, pero también en la STJUE de 7 de febrero de 2019, *Escribano Vindel*. 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 exigencia de independencia judicial que les impone el derecho de la Unión. Ahora bien, para que no se produzca tal menoscabo es imprescindible que el nivel de retribuciones que perciban esté en consonancia con la importancia de las funciones que ejercen<sup>44</sup>.

Un segundo aspecto crucial para el TJUE es aquel relativo a la posibilidad de juzgar con libertad; es decir, poder ejercer la función jurisdiccional sin presiones de ningún tipo. A este respecto, juega un papel fundamental la configuración que el legislador nacional realice del régimen disciplinario de los jueces, tal y como el TJUE ha constatado en su sentencia de 15 de julio, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*. En dicho pronunciamiento el TJUE afirmó que, a los jueces polacos, en tanto que jueces europeos (susceptibles de aplicar e interpretar Derecho de la Unión), se les debe aplicar un régimen disciplinario regulado de tal modo que evite que se convierta en un instrumento de control político del contenido de sus decisiones<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> STJUE (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, asunto C-64/16, apartado 45 y STJUE de 7 de febrero de 2019, *Escribano Vindel*, asunto C-49/18, apartados 66-68.

<sup>45</sup> STJUE (Gran Sala) de 15 de julio, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*, asunto C-791/19, apartados 134-136. Ello no quiere decir que los Estados miembros no puedan establecer 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. 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 exigencias que, al respecto, impone el derecho de la Unión.

Así, para el TJUE, la configuración del régimen disciplinario de los jueces europeos debe analizarse desde distintas perspectivas. En primer lugar, atendiendo al órgano que va a ejercer la potestad disciplinaria sobre los jueces (*dimensión subjetiva*). En este sentido, el derecho de la Unión exige que las decisiones que se adopten en los procedimientos disciplinarios contra jueces 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>46</sup>. De conformidad con el actual sistema judicial polaco, los asuntos disciplinarios contra jueces son, al menos en parte, competencia de la nueva Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo. Una Sala a la que el TJUE ya le había negado su consideración como tribunal independiente e imparcial, según hemos explicado *supra*. Por ello, la mera posibilidad de que los jueces polacos -en tanto que jueces europeos- puedan verse sometidos a procedimientos disciplinarios ante un órgano cuya independencia no está garantizada, puede afectar a su propia independencia y suponer un riesgo de que su régimen disciplinario se convierta en un instrumento político para influir en las decisiones judiciales<sup>47</sup>.

En segundo lugar, y por lo que se refiere a los motivos que justifican el ejercicio de la potestad disciplinaria (*dimensión objetiva*), el TJUE declaró que las conductas susceptibles de constituir infracción disciplinaria, y las sanciones a ellas aplicables, deben estar suficientemente definidas, evitando que un juez deba afrontar responsabilidades disciplinarias por el mero contenido de sus resoluciones<sup>48</sup>. Precisamente, la reciente 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 por un error jurídico manifiesto en sus resoluciones<sup>49</sup>. Según el TJUE, la redacción de las disposiciones polacas cuestionadas era excesivamente vaga y genérica, incumplía el mandato de claridad y precisión derivado del artículo 19 TUE y generaba, en consecuencia, el riesgo de que el régimen disciplinario se utilizara como instrumento de control político<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Ibidem, apartados 61 y 80. También en STJUE (Gran Sala) de 18 de mayo de 2021, *Asociația "Forumul Judecătorilor Din România"*, asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19, apartados 199-205, en relación con el régimen disciplinario de jueces y fiscales en Rumanía.

<sup>47</sup> STJUE (Gran Sala) de 15 de julio, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*, asunto C-791/19, apartados 82, 83 y 146-148.

<sup>48</sup> Ibidem, apartado 61.

<sup>49</sup> Ibidem, apartados 116-119.

<sup>50</sup> Ibidem, apartados 137-141. Ello no significa, en todo caso, que la salvaguarda de la independencia judicial suponga la exclusión total de la posibilidad de que pueda activarse la responsabilidad disciplinaria de un juez como consecuencia del contenido de sus deci-



Por último, el TJUE exige también que los asuntos disciplinarios contra aquellos jueces susceptibles de aplicar o interpretar Derecho de la Unión 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 (*dimensión procedimental*). En este sentido, el TJUE enfatizó la idea de que para preservar la independencia de dichos jueces 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 estén diseñadas de tal forma que permitan que los casos sean oídos y resueltos en un tiempo razonable<sup>51</sup>. Por ello, 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 a un instructor) sobre el mismo asunto, no es capaz de garantizar que los recursos interpuestos por los jueces sean resueltos en un tiempo razonable, socavando la independencia de los jueces europeos<sup>52</sup>.

Dentro de esa indispensable libertad en el ejercicio de la misión jurisdiccional, el TJUE ha colocado en un lugar preeminente la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales nacionales puedan presentar cuestiones prejudiciales, en virtud de su competencia *ex* artículo 267 TFUE. Se trata, sin duda, de un elemento crucial, dada la particular configuración del sistema jurisdiccional de la Unión, y que el TJUE ha vinculado directamente con la necesaria garantía de independencia judicial de aquellos órganos jurisdiccionales nacionales que son también -en tanto que susceptibles de aplicar o interpretar derecho de la Unión- jueces funcionalmente europeos. Por este motivo, ha sido especialmente contundente a la hora de afirmar que, si se constriñe la libertad de tales jueces a la hora de plantear cuestiones prejudiciales, por ejemplo, bajo la amenaza de verse sometidos, por tal motivo, a procedimientos disciplinarios, se está poniendo en peligro su independencia<sup>53</sup>. Una

---

siones judiciales. Pero sí que 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 que excluyan cualquier duda legítima de los justiciables sobre la impermeabilidad y neutralidad de los jueces.

<sup>51</sup> Y ello porque el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas forma parte de las obligaciones derivadas del artículo 19 TUE en relación con las exigencias de la tutela judicial efectiva y el principio de independencia judicial. Cfr. *ibidem*, apartado 192.

<sup>52</sup> *Ibidem*, apartado 200.

<sup>53</sup> De lo que se deduce, en consecuencia, que no caben disposiciones nacionales de las que se desprenda que los jueces nacionales puedan verse expuestos a procedimientos disciplinarios por haber planteado al TJUE una petición de decisión prejudicial (esto es, por haber hecho uso de la facultad que les corresponde *ex* artículo 267 TFUE). Así, el

independencia que es esencial para el correcto funcionamiento del sistema de cooperación judicial en la Unión Europea y cuya piedra angular es, precisamente, la cuestión prejudicial<sup>54</sup>.

De hecho, las recientes reformas judiciales en Polonia, particularmente la relativa al régimen disciplinario de los jueces, han abierto la puerta a que se inicien procedimientos de investigación contra jueces de los que puede desprenderse responsabilidad disciplinaria. Para el TJUE, ello supone la confirmación de que el riesgo de que el régimen disciplinario de los jueces se convierta en un instrumento de control político se habría ya materializado, produciendo un efecto intimidatorio sobre los jueces a la hora de decidir sobre el planteamiento de cuestiones prejudiciales<sup>55</sup>.

### 3. *Las garantías de inamovilidad en el puesto y la prohibición de remoción*

Las garantías que el ordenamiento de la Unión postula con el objetivo de excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en relación con la impermeabilidad de los órganos judiciales deben alcanzar, también y necesariamente, a la duración del mandato, así como a las causas de su cese, de tal modo que esa indispensable libertad de los jueces en el ejercicio de su función jurisdiccional no se vea coartada por la posibilidad de ser removidos de sus puestos. Es por ello por lo que el TJUE ha destacado el relevante papel que, en el estatuto de los jueces europeos, juega la garantía de la inamovilidad, “idónea para proteger a quienes tienen encomendada la misión de juzgar”<sup>56</sup>.

Este principio de inamovilidad se traduce, en primer lugar, en la prohibición de que los jueces sean removidos de sus puestos; solo cabe la remoción

---

hecho de que dichos jueces estén expuestos a procedimientos y sanciones disciplinarias por haber ejercido esa facultad socaba su independencia, en el sentido del artículo 19.1 2º TUE, y supone una clara vulneración del artículo 267 TFUE. Cfr. STJUE de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y otros*, asuntos acumulados C-558/18 y C-563/18, apartados 56-59 y STJUE (Gran Sala) de 15 de julio, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*, asunto C-791/19, apartado 225-230 y 234.

<sup>54</sup> *Ibidem*, apartado 55 y 222, respectivamente.

<sup>55</sup> Un buen ejemplo de ello lo encontramos en la STJUE de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y otros*, asuntos acumulados C-558/18 y C-563/18, en la que los jueces que plantearon la cuestión prejudicial informaron de que habían tenido que comparecer, como testigos, en una vista en la que se examinaban los motivos por los que habían planteado las cuestiones prejudiciales, advirtiéndoseles de posibles “extralimitaciones de competencias” (apartados 20 y 21).

<sup>56</sup> Lo ha destacado en la recientísima STJUE (Gran Sala) de 6 de octubre de 2021, *W.Ż.*, asunto 487/19, apartado 111, pero también, con anterioridad, en STJUE (Gran Sala) de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia del Tribunal Supremo*, asunto C-619/18, apartado 75 y STJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia de los tribunales ordinarios*, asunto C-192/18, apartado 112.

de forma excepcional y si está justificada por un objetivo legítimo, es proporcionada en relación con él y, en todo caso, no suscita dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de los tribunales en cuestión frente a elementos externos y a su neutralidad ante los intereses en litigio<sup>57</sup>.

En relación, precisamente, con esta prohibición general de remoción, el TJUE se ha pronunciado en dos ocasiones, ambas vinculadas a la reducción de la edad de jubilación de los jueces en Polonia<sup>58</sup>. En este país se llevó a cabo, en 2016, una controvertida modificación normativa de la edad de jubilación de los jueces, cuya reducción y entrada en vigor inmediata, sin régimen transitorio, supuso que todos aquellos jueces que hubieran alcanzado los 65 años de edad fueran automáticamente cesados. 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. Una renovación que, además, debía ponerse en relación con la reforma simultánea del KRS, que permitía, en definitiva, que los nuevos jueces fueran nombrados por el Presidente de la República a propuesta del KRS en su nueva composición<sup>59</sup>.

Pues bien, en ambas sentencias el TJUE afirmó que la reducción de la edad de jubilación de jueces nacionales susceptibles de interpretar o aplicar derecho de la Unión vulnera el principio de inamovilidad de dichos jueces, cuando la reducción se aplica de forma inmediata a quienes están actualmente en activo<sup>60</sup>. Dicho principio de inamovilidad exige que los jueces puedan ejercer sus funciones hasta que alcancen la edad de jubilación forzosa o hasta que termine su mandato, si este tiene una duración determinada. Y, si

<sup>57</sup> STJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia de los tribunales ordinarios*, asunto C-192/18, apartado 115; STJUE (Gran Sala) de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia del Tribunal Supremo*, asunto C-619/18, apartado 79. Más recientemente STJUE (Gran Sala) de 6 de octubre de 2021, *W.Ż.*, asunto 487/19, apartado 112, señalando, por ejemplo, que sí se admite de manera general que los jueces puedan ser cesados si no reúnen las condiciones de aptitud para continuar en el ejercicio de sus funciones por motivos de incapacidad o por falta grave, observando los procedimientos adecuados (apartado 112).

<sup>58</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, resolviendo recursos por incumplimiento planteados por la Comisión en virtud del artículo 258 TFUE. Sobre la primera de ellas cfr. el comentario de Krzywoń, 2020: 164-175.

<sup>59</sup> STJUE de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia del Tribunal Supremo*, asunto C-619/18, apartado 86.

<sup>60</sup> *Ibidem*, apartados 74 y 75.

bien es cierto que no se trata de un principio de carácter absoluto, el TJUE solo admite que sea excepcionado por motivos legítimos e imperiosos que lo justifiquen y respetando el principio de proporcionalidad<sup>61</sup>.

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 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 también supone una vulneración del principio de inamovilidad judicial consagrado en el ordenamiento de la Unión<sup>62</sup>.

Por otra parte, el TJUE ha vinculado el principio de inamovilidad con situaciones en las que, aunque no se persigue el cese definitivo del juez, se alteran de tal modo sus condiciones de trabajo que puede equivaler, *de facto*, a una conculcación de dicho principio y, por ende, del principio de independencia judicial. Nos estamos refiriendo, concretamente, a los traslados forzados, por los que un juez es trasladado de un tribunal a otro, o de una sección de un tribunal a otra sección distinta del mismo tribunal, sin su consentimiento. Esta fue, de hecho, la situación planteada en la STJUE (Gran Sala) de 6 de octubre de 2021, *W.Ż.*, en la que el juez Żurek fue trasladado forzosamente, por decisión del Presidente del Tribunal regional en el que ejercía, de una sección a otra. Algo que Żurek estimó como una degradación profesional injustificada (suponía pasar de una sección del tribunal que conocía de asuntos en apelación a otra que conocía de asuntos en primera instancia) y frente a la que, según se ha ya analizado, recurrió<sup>63</sup>.

En el mencionado asunto, el TJUE señaló que este tipo de traslados puede afectar a la extensión de las atribuciones de los jueces concernidos, así como a la tramitación de las causas de las que conozcan. Y, más aún, puede tener también “consecuencias considerables en su vida y en su carrera profesional

<sup>61</sup> Ibidem, apartados 76, 78 y 79. Cfr. también STJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia de los tribunales ordinarios*, asunto C-192/18, apartados 111-113 y 115.

<sup>62</sup> STJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia de los tribunales ordinarios*, asunto C-192/18, apartados 116-118 y 122-127 y STJUE (Gran Sala) de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia del Tribunal Supremo*, asunto C-619/18, apartados 83-85.

<sup>63</sup> En la vista ante el TJUE el Defensor del Pueblo polaco puso de manifiesto que Żurek había sido miembro y portavoz del antiguo KRS, y era muy conocido por haber criticado públicamente las recientes reformas judiciales. Cfr. STJUE (Gran Sala) de 6 de octubre de 2021, asunto 487/19, apartado 119.

y, de tal forma, producir efectos análogos a los de una sanción disciplinaria”<sup>64</sup>. Por este motivo, el TJUE consideró que el régimen que debe aplicarse a los traslados judiciales sin consentimiento de los jueces afectados debe articularse de tal modo que garantice, en todo caso, la independencia de dichos jueces frente a injerencias externas<sup>65</sup>. En concreto, señaló dos exigencias esenciales. Por un lado, que cuando se adopte una medida de traslado forzoso que no sea el resultado de una sanción disciplinaria, la medida se justifique “por razones legítimas relacionadas con un reparto de los recursos disponibles que permita asegurar una buena administración de la justicia”. Por otro lado, que el juez afectado disponga de la posibilidad de impugnar judicialmente la decisión de conformidad con los derechos que le asisten según la CDFUE (artículos 47 y 48)<sup>66</sup>.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- BONELLI, Matteo, “Effective Judicial Protection in EU Law: an evolving principle of a constitutional nature”, *Review of European Administrative Law* 2 (2019): 35-63.
- ; CLAES, Monica, “Judicial serendipity: how Portuguese judges came to rescue of the Polish judiciary”, *European Constitutional Law Review* 14 (2018): 622-643.
- BUENO ARMJO, Antonio, “Derecho Administrativo Internacional y Derecho Administrativo de la Unión Europea”, en Manuel REBOLLO PUIG y Diego VERA JURADO (dirs.), *Derecho Administrativo. Tomo I* (Madrid, Tecnos, 2017), 425-452.
- , “Una propuesta de concepción subjetiva del Derecho Administrativo comunitario”, en Avelino BLASCO ESTEVE (coord.), *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo* (Madrid, INAP, 2012): 495-503.
- CHMIELARZ GROCHAL, Anna; LASKOWSKA, Marzena; SUŁKOWSKI, Jarosław, “La crisis constitucional en Polonia (sobre la oportunidad perdida en Polonia)”, *Revista General de Derecho Constitucional* 27 (2018): 1-48.
- CLOSA, Carlos, “Reinforcing EU monitoring of the Rule of Law. Normative arguments, institutional proposals and the procedural limitations”, en Carlos CLOSA/ Dmitry Kochenov, *Reinforcing rule of law oversight in the European Union* (Cambridge University Press, 2016): 15-35.

<sup>64</sup> Ibidem, apartado 115.

<sup>65</sup> Ibidem, apartado 117. De hecho, el TJUE equipara este tipo de traslados con una sanción en cuanto a sus consecuencias desfavorables, lo que, a su vez, le lleva a aplicar, *mutatis mutandis*, las garantías del régimen disciplinario al régimen de los traslados forzados, incidiendo en la idea de que estos últimos, al igual que el régimen disciplinario, deben articularse de tal modo que eviten el riesgo de que puedan utilizarse como sistema de control político del contenido de las resoluciones judiciales (apartado 113).

<sup>66</sup> Ibidem, apartado 118.

- GARCÍA-VALDECASAS DORREGO, María José, “El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*”, *Revista Española de Derecho Europeo* 72 (2019): 75-95.
- Halmá, Gábor, “How the EU can and should cope with illiberal Member States?” *Quaderni costituzionali* 2 (2018): 313-339.
- Hillion, Christophe, “Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal mandate and means”, in Carlos CLOSA/Dimitry KOCHENOV, *Reinforcing rule of law oversight in the European Union* (Cambridge University Press, 2016): 59-81.
- Krzywoń, Adam, “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 (2020): 164-175.
- , “La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): cómo cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años”, *Teoría y Realidad Constitucional* 41 (2018): 359-379.
- LELOUP, Mathieu, “The appointment of judges and the right to a tribunal established by law: The ECJ tightens its grip on issues of domestic judicial organization: Review Simpson”, *Common Market Law Review* 57 (2020): 1139-1162.
- MAGALDI, Nuria, “La contribución del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la defensa del Estado de Derecho en Polonia”, en AA.VV., *El Derecho de la Unión Europea ante los objetivos de desarrollo sostenible* (Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022): en prensa.
- , “El TJUE reafirma su competencia sobre el control de la organización judicial de los Estados miembros”, *Revista Jurídica de Catalunya* 3 (2021): 239-246.
- , “Una nueva advertencia a Polonia sobre la (in)dependencia de su poder judicial”, *Revista General de Derecho Europeo* 52 (2020): 1-24.
- PÉREZ BERNÁRDEZ, Carmela, “La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco”, *Revista General de Derecho Europeo* 40 (2016): 49-94.
- RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, Miryam, “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 (2018): 933-971.