

### Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), de 19 de noviembre de 2019, en los asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, A.K. c. Krajowa Rada Sądownictwa y CP, DO c. Sąd Najwyższy (A.K. y otros)

#### LA RESPUESTA DEL TRIBUNAL DEL JUSTICIA A LA CRISIS DEL ESTADO DE DERECHO EN LA REPÚBLICA DE POLONIA

La crisis del Estado de Derecho que atraviesa la República de Polonia en la actualidad supone uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea, agravado por la circunstancia de que no se trata de una amenaza externa, sino de un problema que pone en peligro los mismos fundamentos constitucionales de la Unión. Los orígenes inmediatos de esta situación debemos buscarlos en 2015, cuando el partido conservador y nacionalista Ley y Justicia, al que en lo sucesivo nos referiremos por sus siglas en polaco (PiS), ganó consecutivamente las elecciones presidenciales de mayo y las legislativas de octubre, con mayoría absoluta tanto en la Dieta (*Sjtem*) como en el Senado (*Senat*). Como consecuencia de estos resultados, logró aglutinar la totalidad del poder político del Estado, que revalidaría con una nueva mayoría absoluta en los comicios de 2019.

La primera manifestación de la reticencia del PiS a dejarse constreñir en su acción de gobierno por los límites del Estado de Derecho tuvo lugar inmediatamente después de su victoria en octubre de 2015, cuando el presidente de la República (perteneciente al mismo partido y elegido apenas cinco meses antes) se opuso a nombrar formalmente a cinco miembros del Tribunal Constitucional que habían sido designados por el Parlamento saliente justo antes de las elecciones. El propio Tribunal Constitucional había declarado que dos de los cinco candidatos no eran aptos para asumir el cargo por carecer de los requisitos legales exigibles; no obstante, no pesaba ninguna duda sobre los otros tres. Véase SZCZERBIAK, A. 2017: «Is Poland's constitutional tribunal crisis over?». *The Constitution Unit (University College London)* [en línea], 19/01/2017. <<https://constitution-unit.com/2017/01/19/is-polands-constitutional-tribunal-crisis-over/>> [consultado el 19 de febrero de 2020].

Sin embargo, el golpe más decisivo al normal funcionamiento del Estado de Derecho vendría por la vía de la reforma del poder judicial mediante las leyes de 16 de noviembre de 2016, relativa a los tribunales ordinarios, y de 8 de diciembre de 2017, relativa al Tribunal Supremo (TS). Como consecuencia de ello, la Comisión Europea solicitó al Consejo la activación del mecanismo político previsto en el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (TUE) para los casos en los que se pongan en peligro valores esenciales de la Unión como el Estado de Derecho. Casi al mismo tiempo, interpuso sendos recursos por incumplimiento contra las dos leyes, los asuntos C-192/18 *Comisión c. Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios)* y C-619/18 *Comisión c. Polonia (Independencia del Tribunal Supremo)*.

En ellos, los objetos de controversia eran la reducción de la edad de jubilación de los jueces, la fijación de edades diferenciadas para hombres y mujeres en el caso de los tribunales ordinarios y la capacidad que se otorgaba al poder ejecutivo para conceder de manera discrecional una prórroga del ejercicio de sus cargos superada la nueva edad de jubilación, concretamente al ministro de Justicia para los jueces de los tribunales ordinarios y al presidente de la República para los del TS. La suma de estas circunstancias hizo saltar las alarmas de la Comisión, que consideró las reformas como un grave atentado contra el principio de independencia judicial consagrado en el art. 19.1 TUE.

Más grave aún es la situación si se tiene en cuenta que la nueva edad de jubilación afectaba también a aquellos jueces que hubiesen asumido el cargo antes de la entrada en vigor de la reforma y se aplicaba de manera inmediata. En el caso de la Ley de Reforma del TS de 2017 (en lo sucesivo, nueva Ley del TS) todos los jueces que hubiesen alcanzado la edad de 65 años en el momento de la entrada en vigor de la ley pasarían a estar en situación de jubilación transcurrido un plazo de tres meses. Esta ausencia de gradualidad deja entrever, en nuestra opinión, una voluntad clara por parte del Ejecutivo polaco de renovar por la vía imperativa la cúpula judicial del Estado. Así lo pone también de manifiesto el Abogado General (AG) Tanchev cuando señala que «la remoción repentina e imprevista de gran número de jueces engendra inevitablemente una difícil situación en lo que a la confianza de la ciudadanía se refiere» y que «por esta razón resulta necesario establecer un régimen transitorio que garantice la continuidad del tribunal» [Conclusiones del AG Tanchev de 11-IV-2019, asunto C-619/18, *Comisión c. Polonia (Independencia del Tribunal Supremo)*, párr. 76].

El TJUE resolvió los dos recursos mencionados de manera favorable a las pretensiones de la Comisión; es decir, declarando que la República de Polonia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del art. 19.1 TUE (tutela judicial efectiva) y, en el caso de la ley de reforma de los tribunales ordinarios, también del art. 157 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (igualdad de retribución entre hombres y mujeres) y de la Directiva (CE) n.º 2006/54 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación. En su argumentación, el Tribunal acogió las pretensiones de la Comisión y afirmó que los principios de independencia e inamovilidad de los jueces son inherentes a la tutela judicial efectiva exigida en el art. 19.1 TUE.

Por otro lado, declaró, frente a las alegaciones de inadmisibilidad sostenidas por la República de Polonia, que, si bien la organización de la Administración de Justicia de cada Estado miembro es competencia exclusiva del mismo, las normas nacionales contra las que se dirigen los recursos son susceptibles de ser objeto de control a la luz del art. 19 TUE dada la necesidad de garantizar la independencia de unos órganos jurisdiccionales que indiscutiblemente pueden verse abocados a resolver sobre cuestiones vinculadas a la aplicación o interpretación de normas de Derecho de la Unión [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24-VI-2019, asunto

C-619/18, *Comisión c. Polonia (Independencia del Tribunal Supremo)*, párrs. 56-59]. En relación con esto último, no debe perderse de vista que, en virtud del principio de control jurisdiccional descentralizado del Derecho de la Unión Europea, son los jueces nacionales los encargados de conocer en primer lugar de los litigios sobre la aplicación de normas europeas.

En la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5-XI-2019, asunto C-192/18, *Comisión c. Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios)*, párr. 103, el TJUE se expresa en términos similares al declarar que

... todo Estado miembro debe garantizar concretamente, en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, que aquellos órganos que, en calidad de «órganos jurisdiccionales» — en el sentido definido por el ordenamiento jurídico de la Unión —, formen parte de su sistema de vías de recurso en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, y que por lo tanto puedan tener que resolver, en tal calidad, sobre la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión, cumplan las exigencias de la tutela judicial efectiva.

## ANÁLISIS DE LA DECISIÓN DEL TJUE EN EL ASUNTO A.K. Y OTROS

Si bien los referidos recursos por incumplimiento han sido las decisiones del Tribunal de Luxemburgo que con más claridad reflejan la respuesta judicial de la Unión Europea a la crisis del Estado de Derecho en Polonia, no han sido los únicos. En noviembre del pasado año 2019 asistíamos a un nuevo pronunciamiento de la Gran Sala, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19-XI-2019, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, *A.K. y otros*, por medio del cual se respondía de manera conjunta a tres remisiones prejudiciales de la Sala de lo Laboral del TS relativas a la independencia de la nueva Sala Disciplinaria creada en el seno de dicho órgano como consecuencia de la ya mencionada reforma de 2017.

Para analizar esta sentencia, debemos ponerla en el contexto de la ya comentada reducción de la edad de jubilación, que en el caso de los jueces del TS pasó de los 70 a los 65 años. Los litigios principales nacieron como consecuencia de las demandas de tres jueces —A.K., del Tribunal Supremo de lo Administrativo, y C.P. y D.O. del TS— que, en el momento de la entrada en vigor de la reforma, habían cumplido ya los 65 años. El primero presentó una declaración solicitando la prórroga de su mandato ante el Consejo Nacional del Poder Judicial (CNPJ) tal y como establecía la nueva ley. Ante la respuesta negativa, presentó recurso contra la Sala de lo Laboral del TS. Los otros dos no presentaron la solicitud de prórroga preceptiva según el Derecho polaco vigente y, por tanto, se les comunicó que pasaban a estar en situación de jubilación. También recurrieron ante la Sala de lo Laboral alegando infracción del art. 19.1 TUE.

El ejercicio de estas acciones ante esta Sala plantea un problema de índole procesal, ya que en virtud de la nueva Ley del TS se crea una nueva sala —la Sala Disciplinaria— en el alto tribunal polaco, competente para conocer de procedimientos disciplinarios, laborales, sociales y relativos a la jubilación forzosa de los jueces del TS (art. 27.1 de la Ley del TS). Por tanto, a la luz del Derecho nacional polaco, la Sala de lo Laboral deja de ser competente a partir de la reforma de 2017 para resolver los litigios principales, si bien es cierto que, en el momento en que estos se incoan, los miembros de la Sala Disciplinaria no habían sido nombrados aún. Por otro lado, el procedimiento de elección de estos jueces previsto en la nueva Ley del TS plantea muchas dudas desde el punto de vista de la independencia judicial, como analizaremos *infra*. La confluencia de estas dos circunstancias llevó a la Sala de lo Laboral a plantear tres remisiones prejudiciales ante el TJUE con el objeto de determinar si era competente para resolver esos litigios o si, por el contrario, lo era la nueva Sala Disciplinaria, en aquel momento en proceso de conformación.

Los tres asuntos se acumularon por decisión del presidente del TJUE de 5 de noviembre de 2018 y, mediante auto de 26 de noviembre, se acordó darles trámite acelerado. Las preguntas planteadas fueron las siguientes:

En el asunto C-585/18, A.K. *c. Tribunal Supremo de lo Administrativo*,

- a) si un órgano jurisdiccional creado *ex nihilo* (la Sala Disciplinaria del TS) cuyos miembros han sido elegidos sin garantías de independencia es, de conformidad con el Derecho de la Unión, un «órgano jurisdiccional» independiente; y
- b) si, en caso de respuesta negativa a la pregunta anterior, el tribunal *a quo* (la Sala de lo Laboral del TS), que sí cumple las garantías de independencia del art. 19 TUE, pero es incompetente en virtud del Derecho nacional, puede inaplicar la norma nacional que excluya su competencia en favor del órgano cuya independencia se cuestiona (la Sala Disciplinaria).

En los asuntos C-624/18 y C-625/18, *C.P. y D.O. c. Tribunal Supremo*,

- a) si se pueden inaplicar las normas que atribuyen competencia para conocer de un asunto a un órgano jurisdiccional (la Sala Disciplinaria) cuyos integrantes no han sido nombrados todavía;
- b) si, en caso de que estos sean nombrados, dicho órgano es independiente a los efectos del Derecho de la Unión pese a que la elección haya tenido lugar sin garantías de independencia; y
- c) si, en caso negativo, la Sala de lo Laboral del TS puede inaplicar la disposición que atribuye la competencia a la Sala Disciplinaria por no ser esta independiente.

Nótese que las preguntas *b* y *c* de los asuntos C-624/18 y C-625/18 se corresponden, respectivamente, con las preguntas *a* y *b* del C-585/18.

Como se desprende de la lectura de las preguntas remitidas, el elemento central de la controversia es la independencia de la Sala Disciplinaria. El TJUE ya había dejado claro, tanto en *Comisión c. Polonia (Independencia del Tribunal Supremo)* como en *Comisión c. Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios)* que, si no se constatan los principios de independencia e inamovilidad, un órgano judicial no es tal a efectos del Derecho de la Unión, puesto que son indispensables para garantizar la tutela judicial efectiva que exigen los Tratados. A este respecto, el tribunal *a quo* plantea que el sistema de elección de los jueces despierta dudas manifiestas sobre la imparcialidad de la Sala, en tanto que es el presidente de la República quien los nombra a propuesta del CNPJ. Esto, a primera vista, no parece una anomalía; sin embargo, concurre la circunstancia de que el 8 de diciembre de 2017, junto con la nueva Ley del TS, el Gobierno polaco aprobó una reforma del CNPJ en la que se hacía recaer sobre la Dieta (que, como señalábamos *supra*, está controlada por el PiS desde 2015) la responsabilidad de elegir a los quince miembros seleccionados de entre la judicatura que hasta entonces nominaban las propias juntas de jueces (Sentencia *A.K. y otros*, cit., párr. 41). Como resultado de esta modificación, un total de veintitrés de los veinticinco miembros del CNPJ proceden directamente del poder político (Sentencia *A.K. y otros*, cit., párr. 143). La consecuencia de ello es la paradójica situación de que el órgano cuya función es precisamente velar por la independencia del poder judicial, «debido a su modelo de constitución y a su modo de funcionamiento no garantiza su [propia] independencia respecto de los poderes Legislativo y Ejecutivo», tal y como señala en la formulación de sus preguntas el órgano remitente [Sentencia *A.K. y otros*, cit., párrs. 51(1) y 52(2)].

A la hora de resolver en el procedimiento prejudicial, el TJUE hace un análisis separado de la primera pregunta en los asuntos C-624/18 y C-625/18, relativa a si se pueden inaplicar las normas procesales que atribuyen competencia a un órgano jurisdiccional cuyos miembros no han sido nombrados todavía. Siguiendo la postura defendida por el Gobierno polaco y por el CNPJ, compartida por la Comisión, el Tribunal entiende que desde el momento en que efectivamente se nombran los jueces de la Sala Disciplinaria (lo que ocurrió poco después de que se iniciasen los procedimientos prejudiciales) desaparece la necesidad de responder a esta pregunta. Sostiene que siguiendo la jurisprudencia *Wightman* (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10-XII-2012, asunto C-621/18, *Wightman y otros*, párr. 18), el objetivo de la remisión prejudicial es resolver dudas de los órganos jurisdiccionales nacionales sobre la aplicación del Derecho de la Unión en la resolución de litigios concretos y no dar respuesta a preguntas hipotéticas.

En relación con las demás preguntas, es decir, si la Sala Disciplinaria se debe considerar a efectos del Derecho europeo un órgano independiente y si, en caso de que no lo fuera, la Sala de lo Laboral del TS puede inaplicar la norma procesal de atribución de competencia controvertida y conocer el asunto por sí misma, el TJUE diferencia el caso del juez *A.K.* (asunto C-585/18) del de los jueces *C.P.* y *D.O.* (asuntos C-624/18

y C-625/18). La distinción entre ellos no es jurídica, sino fáctica. El juez A.K. recibió una respuesta negativa a su solicitud de mantenerse en activo después de la edad de jubilación obligatoria y la recurrió. Sin embargo, los jueces C.P. y D.O. nunca llegaron a cursar la solicitud, por lo que pasaron a situación de jubilación automáticamente y, entonces, demandaron a la Administración. Esto es especialmente relevante si se tiene en cuenta que la nueva Ley del TS fue modificada el 21 de noviembre de 2018 como consecuencia de las medidas provisionales impuestas en el marco del procedimiento *Comisión c. Polonia (Independencia del Tribunal Supremo)*. En virtud de esta reforma (en vigor desde el 1 de enero de 2019), a los jueces del TS que habían accedido al cargo antes de la entrada en vigor de la nueva ley se les aplican las disposiciones relativas a la edad de jubilación de la Ley de 2002, que la fijaban en 70 años. Por tanto, el juez A.K. nunca llegó a pasar a situación de jubilación, ya que la reforma de 2018 entró en vigor cuando su recurso frente a la decisión del CNPJ estaba pendiente, mientras que los jueces C.P. y D.O. sí pasaron a situación de jubilación y fueron posteriormente readmitidos.

El TJUE resolvió que, en esas circunstancias, no ha lugar a que se pronuncie sobre las preguntas relativas al asunto C-585/18, ya que, con la legislación vigente en el momento de la sentencia, han perdido su relevancia práctica. Sin embargo, las mismas preguntas en relación con los asuntos C-624/18 y C-625/18 no han perdido su objeto. Según la interpretación del TJUE, la citada reforma de 2018 tiene como fin exclusivo aplicar las medidas provisionales dictadas en el marco del procedimiento *Comisión c. Polonia (Independencia del Tribunal Supremo)* y, por tanto, no derogó *ex tunc* las disposiciones nacionales controvertidas y luego declaradas incompatibles con el ordenamiento jurídico de la UE, sino que se limitó a revocar sus efectos *ex nunc* mediante la readmisión de los jueces afectados. Las acciones principales del presente litigio, por el contrario, tienen por objeto que se declare que los jueces demandantes estuvieron legítimamente en el ejercicio de su cargo ininterrumpidamente, sin pasar en ningún momento a situación de jubilación, ya que las normas controvertidas son inaplicables como consecuencia de la primacía del Derecho de la Unión (sentencia *A.K. y otros*, párr. 96). Por todo ello, el Tribunal entiende que la entrada en vigor de la reforma de 21 de enero de 2018 no es causa de sobreseimiento del procedimiento prejudicial en relación con las preguntas segunda y tercera de los asuntos C-624/18 y C-625/18.

Para determinar si la Sala Disciplinaria es un órgano jurisdiccional independiente, el TJUE determina que debe tomarse como referencia el art. 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Carta). Según la jurisprudencia reiterada, si bien la organización de sus respectivos poderes judiciales es competencia de los Estados miembros, estos están obligados a garantizar en todo momento el respeto a la tutela judicial efectiva consagrado en el citado art. 47, que exige que los justiciables sean oídos por un juez independiente e imparcial. En el presente supuesto, el Tribunal entiende que el mero hecho de que los miembros de la Sala sean nombrados por el

presidente de la República no bastaría para crear una situación de dependencia o de parcialidad «si, una vez nombrados, no están sometidos a presión alguna y no reciben instrucciones» (véase la Sentencia *A.K. y otros*, cit., párr. 133 y la jurisprudencia allí citada). La exigencia de propuesta previa del CNPJ podría bastar para delimitar el margen de discrecionalidad del presidente, pero solo si este organismo es suficientemente independiente de los poderes ejecutivo y legislativo. El TJUE resuelve que esta cuestión deberá determinarla el órgano jurisdiccional remitente; no obstante, señala que los datos expuestos *supra* sobre los mecanismos de elección de sus miembros despiertan dudas razonables al respecto. También apunta, entre otras circunstancias, que el hecho de que la atribución expresa de competencia sobre los litigios relativos a las jubilaciones forzosas se aprobase precisamente al mismo tiempo que la controvertida reducción de la edad de jubilación puede considerarse un indicio de injerencia del poder político.

Por tanto, el tribunal *a quo* debe valorar si el CNPJ, organismo que según la legislación polaca debe velar por la independencia del poder judicial, es en sí mismo independiente respecto a los poderes ejecutivo y legislativo. En caso de que no lo sea, inevitablemente habrá que declarar que la Sala Disciplinaria no es un órgano jurisdiccional independiente a los efectos de los Tratados.

La segunda pregunta, relativa a la inaplicación de la norma que atribuye competencia a la Sala Disciplinaria, se resuelve desde la perspectiva del principio de primacía del Derecho de la Unión, que establece que todas las instituciones de los Estados miembros están obligadas a garantizar la integridad y la eficacia del Derecho de la Unión, aun en detrimento de la aplicación de normas internas. Este principio, de génesis jurisprudencial, exige al juez nacional que aplique el Derecho interno de manera conforme al ordenamiento europeo y, cuando eso no sea posible, que deje inaplicadas las disposiciones nacionales que se opongan a la norma comunitaria. Así se extrae de la jurisprudencia resultante, entre otras, de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9-III-1978, asunto 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Simmenthal*. En el asunto *A.K. y otros*, la aplicación del principio de primacía exige que, si el juez nacional que conoce del litigio principal (en este caso la Sala de lo Laboral del TS) entiende que dar traslado del procedimiento a la Sala Disciplinaria contravendría el Derecho de la Unión por ser esta un órgano no independiente, su obligación como juez europeo es dejar inaplicada la norma controvertida y resolver el litigio por sí misma.

A modo de consideraciones finales, podemos concluir que en esta sentencia el TJUE se mantiene en la línea de sus pronunciamientos anteriores en el contexto de la crisis del Estado de Derecho en Polonia. Por un lado, declara que la Sala Disciplinaria no podrá gozar de la consideración de órgano jurisdiccional a menos que se constate la independencia e imparcialidad del CNPJ, cuestión que deja a la valoración

del tribunal remitente, pero sobre la que manifiesta claramente su opinión negativa. Por otro, dispone que, en ausencia de tal consideración, el principio de primacía del Derecho de la Unión obliga a que se inapliquen todas las normas procesales que atribuyen competencia a dicha Sala para ejercer la actividad jurisdiccional. Una vez más, el Tribunal de Justicia da prueba de firmeza en su papel de garante del cumplimiento del Derecho —y de los valores— de la Unión. Todo parece señalar, a la vista de las reticencias de los Estados miembros a impulsar definitivamente la aplicación del art. 7 TUE, que la vía jurisdiccional es, en la práctica, la única barrera capaz de contener la crisis polaca y sus eventuales réplicas en otros Estados.

Pablo MORO VALBUENA  
*Máster en Estudios de la Unión Europea*  
*Becario del Programa VIII Centenario de retención*  
*de jóvenes talentos para iniciación en la investigación*  
*Universidad de Salamanca*