



Bruselas, 20.12.2017
COM(2017) 835 final

2017/0360 (NLE)

**PROPUESTA MOTIVADA DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 7,
APARTADO 1, DEL TUE POR LO QUE RESPECTA AL ESTADO DE DERECHO
EN POLONIA**

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

**relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho
por parte de la República de Polonia**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

- (1) La Unión Europea se basa en un conjunto de valores comunes consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y que incluye el respeto del Estado de Derecho. La Comisión, más allá de su misión de garantizar el respeto del Derecho de la UE, también es responsable, junto con el Parlamento Europeo, los Estados miembros y el Consejo, de garantizar los valores comunes de la Unión.
- (2) La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como varios documentos elaborados por el Consejo de Europa basados particularmente en la experiencia de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (en lo sucesivo, «Comisión de Venecia»), establecen una lista no exhaustiva de estos principios y, por tanto, definen el significado básico del Estado de Derecho. Entre tales principios se encuentran la legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, responsable, democrático y pluralista; la seguridad jurídica; la separación de poderes; la prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo; la independencia e imparcialidad de los tribunales; la tutela judicial efectiva, incluido el respeto de los derechos fundamentales; y la igualdad ante la ley¹. Además de respetar estos principios y valores, las instituciones públicas tienen también la obligación de cooperación leal.
- (3) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7, apartado 1, del TUE, a propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión Europea, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, puede constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esa constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.
- (4) En la presente propuesta motivada se exponen, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE, las inquietudes de la Comisión en lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia. Se invita al Consejo a determinar, sobre la base de la misma disposición, que existe un riesgo claro de violación grave, por parte de la República de Polonia, del Estado de Derecho, que es uno de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE.
- (5) La Comisión considera preocupantes los siguientes aspectos:
 - 1) la falta de un control constitucional independiente y legítimo;
 - 2) la adopción por el Parlamento polaco de nueva legislación relacionada con el poder judicial que suscita graves dudas por lo que respecta a la independencia judicial e incrementa significativamente la amenaza sistémica para el Estado de Derecho en Polonia:
 - a) la Ley del Tribunal Supremo, aprobada por el Senado el 15 de diciembre de 2017;
 - b) la Ley por la que se modifica la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios («Ley de Organización de los

¹ Véase la sección 2 del anexo I de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 11 de marzo de 2014, «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho», COM(2014) 158 final.

Tribunales Ordinarios»), publicada en el Boletín Oficial polaco el 28 de julio de 2017 y en vigor desde el 12 de agosto de ese año;

- c) la Ley por la que se modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y otras leyes («Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial»), aprobada por el Senado el 15 de diciembre de 2017;
- d) la Ley por la que se modifica la Ley de la Escuela Nacional de la Judicatura y la Fiscalía, la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios y otras leyes («Ley de la Escuela Nacional de la Judicatura»), publicada en el Boletín Oficial polaco el 13 de junio de 2017 y en vigor desde el 20 de junio de ese año.

2. ANTECEDENTES DE HECHO Y PROCESALES

- (6) Desde noviembre de 2015, la Comisión ha venido siguiendo atentamente la evolución de la situación del Estado de Derecho en Polonia y ha ido tomando medidas. Los pormenores de esa evolución y del diálogo de la Comisión con el Gobierno polaco con arreglo al Marco para reforzar el Estado de Derecho² se exponen en las Recomendaciones (UE) 2016/1374³, (UE) 2017/146⁴ y (UE) 2017/1520⁵ de la Comisión. A continuación se ofrece una panorámica de los aspectos principales.
- (7) El Marco para reforzar el Estado de Derecho da orientaciones para un diálogo entre la Comisión y el Estado miembro en cuestión a fin de evitar la escalada de amenazas sistémicas para el Estado de Derecho. El objetivo de dicho diálogo es permitir a la Comisión buscar una solución con el Estado miembro interesado para evitar la aparición en él de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho que pueda convertirse en un «riesgo claro de violación grave», lo que podría activar el «procedimiento del artículo 7 del TUE». El Marco se activará en situaciones en las que las autoridades de un Estado miembro estén adoptando medidas o tolerando situaciones que puedan afectar sistemática y negativamente a la integridad, la estabilidad o el buen funcionamiento de las instituciones y los mecanismos de salvaguardia establecidos a nivel nacional para garantizar el Estado de Derecho («garantías del Estado de Derecho» nacionales)⁶. El Marco para reforzar el Estado de Derecho contempla tres fases. En una primera fase («Evaluación de la Comisión»), la Comisión recopila y examina toda la información pertinente y valora si hay indicios claros de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho. Si, como consecuencia de esa evaluación preliminar, la Comisión considera que existe una amenaza sistémica para el Estado de Derecho, entablará un diálogo con el Estado miembro en cuestión enviándole un «dictamen sobre el Estado de Derecho» motivado y dándole

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 11 de marzo de 2014, «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho», COM(2014) 158 final.

³ Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia (DO L 217 de 12.8.2016, p. 53).

⁴ Recomendación (UE) 2017/146 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2016, sobre el Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374 (DO L 22 de 27.1.2017, p. 65).

⁵ Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión, de 26 de julio de 2017, sobre el Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374 y la Recomendación (UE) 2017/146 (DO L 228 de 2.9.2017, p. 19).

⁶ Apartado 4.1 de la Comunicación COM(2014) 158 final.

la posibilidad de responder. En una segunda fase («Recomendación sobre el Estado de Derecho»), si el asunto no se ha resuelto de manera satisfactoria, la Comisión puede emitir una «recomendación sobre el Estado de Derecho» dirigida al Estado miembro. En tal caso, la Comisión indica las razones de sus reservas y recomienda que el Estado miembro resuelva los problemas detectados dentro de un plazo concreto y le informe de las medidas adoptadas al efecto. En una tercera fase («Seguimiento de la recomendación sobre el Estado de Derecho»), la Comisión hace un seguimiento del curso dado por el Estado miembro a la recomendación. Todo el proceso se basa en un diálogo continuo entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate.

- (8) Durante los dos últimos años, la Comisión ha hecho un amplio uso de las posibilidades contempladas en el Marco para reforzar el Estado de Derecho a fin de desarrollar un diálogo constructivo con las autoridades polacas. A lo largo de este proceso, la Comisión siempre ha justificado sus inquietudes de manera objetiva y rigurosa. La Comisión ha emitido un Dictamen sobre el Estado de Derecho y formulado tres Recomendaciones al respecto. Ha intercambiado con las autoridades polacas más de veinticinco cartas sobre este asunto. También han tenido lugar una serie de reuniones y contactos entre la Comisión y las autoridades polacas, en Varsovia y en Bruselas, principalmente antes de la emisión de la primera Recomendación sobre el Estado de Derecho. La Comisión ha subrayado en todo momento su disposición a desarrollar un diálogo constructivo y ha invitado en múltiples ocasiones a las autoridades polacas a celebrar nuevas reuniones con tal fin.

2.1. INICIO DEL MARCO PARA REFORZAR EL ESTADO DE DERECHO

- (9) El día 8 de octubre de 2015, en puertas de las elecciones generales a la cámara baja del Parlamento polaco (en lo sucesivo, el *Sejm*) previstas para el día 25 de ese mes, la cámara saliente designó a cinco personas para ser «nombradas» jueces del Tribunal Constitucional por el Presidente de la República. Tres jueces ocuparían puestos que habían quedado vacantes durante la legislatura que llegaba a su fin, mientras que los otros dos cubrirían puestos que quedasen vacantes durante el mandato de las nuevas Cortes, constituidas el 12 de noviembre de 2015. El 19 de noviembre de 2015, tras las elecciones generales, el *Sejm* modificó mediante procedimiento acelerado la Ley del Tribunal Constitucional, introduciendo la posibilidad de anular los nombramientos judiciales realizados en la anterior legislatura y de nombrar a cinco nuevos jueces. El 25 de noviembre de 2015, el *Sejm* aprobó una moción por la que se anulaban los cinco nombramientos de la legislatura anterior y el 2 de diciembre nombró a cinco nuevos jueces.
- (10) Tanto las decisiones de la anterior cámara baja como las de la cámara baja entrante se sometieron al Tribunal Constitucional, que dictó sendas sentencias los días el 3 y 9 de diciembre de 2015. En su sentencia de 3 de diciembre de 2015⁷, el Tribunal Constitucional declaró, en particular, que en la anterior legislatura el *Sejm* estaba facultado para nombrar a tres jueces que sustituyeran a aquellos cuyo mandato expiraba el 6 de noviembre de 2015. Asimismo, aclaró que el *Sejm* no estaba facultado para elegir a los dos jueces que sustituirían a aquellos cuyo mandato expiraba en diciembre. En su sentencia también se refirió específicamente a la obligación del Presidente de la República de tomar juramento inmediatamente a los

⁷ K 34/15.

jueces elegidos por el *Sejm*. El 9 de diciembre de 2015⁸ el Tribunal Constitucional, entre otras cosas, invalidó la base jurídica para el nombramiento por parte del *Sejm* entrante de los tres jueces que iban a cubrir las vacantes de 6 de noviembre de 2015 para las que la anterior cámara baja ya había nombrado jueces legalmente.

- (11) El 22 de diciembre de 2015, el *Sejm* aprobó una Ley modificativa de la Ley del Tribunal Constitucional que afecta al funcionamiento de ese órgano y a la independencia de sus jueces⁹.
- (12) Mediante escrito de 23 de diciembre de 2015, la Comisión solicitó información al Gobierno polaco sobre las medidas previstas con respecto a las dos sentencias del Tribunal Constitucional antes citadas. Señaló que sería de esperar que la Ley aprobada el 22 de diciembre de 2015 no fuera puesta en vigor hasta que todas las cuestiones relativas a su repercusión sobre la independencia y el funcionamiento del Tribunal Constitucional hubieran sido plena y debidamente evaluadas. Recomendó que las autoridades polacas colaboraran estrechamente con la Comisión de Venecia. La respuesta del Gobierno polaco recibida por la Comisión el 11 de enero no despejó las inquietudes planteadas.
- (13) El 23 de diciembre de 2015, el Gobierno polaco solicitó un dictamen de la Comisión de Venecia sobre la Ley aprobada el día anterior. Sin embargo, el Parlamento polaco no esperó a recibir dicho dictamen antes de adoptar nuevas medidas, y la Ley fue publicada en el Boletín Oficial y entró en vigor el 28 de diciembre de 2015.
- (14) En diciembre de 2015 y enero de 2016 el *Sejm* aprobó una nueva serie de actos legislativos particularmente sensibles, a menudo mediante procedimientos legislativos acelerados, como, en concreto, una Ley de Medios de Comunicación¹⁰, una nueva Ley de la Función Pública¹¹, una Ley modificativa de la Ley de la Policía y otras leyes¹² y una Ley del Ministerio Fiscal¹³.
- (15) El 13 de enero de 2016, la Comisión mantuvo un primer debate de orientación para evaluar la situación en Polonia. Decidió examinar la situación con arreglo al Marco para reforzar el Estado de Derecho y encomendó al vicepresidente primero Timmermans que entablara un diálogo con las instituciones de la República de Polonia para aclarar los aspectos controvertidos y buscar posibles soluciones. El mismo día, la Comisión informó al Gobierno polaco en consecuencia.
- (16) El 19 de enero de 2016, la Comisión escribió al Gobierno polaco ofreciéndose a aportar su experiencia y a tratar las cuestiones relacionadas con la nueva Ley de Medios de Comunicación. El 19 de enero de 2016, el Gobierno polaco escribió a la Comisión exponiéndole sus puntos de vista sobre la disputa relativa al nombramiento de los jueces, y remitiendo, en concreto, a una costumbre constitucional en relación con el nombramiento de jueces.

⁸ K 35/15.

⁹ Ley de 22 de diciembre de 2015, por la que se modifica la Ley de 25 de junio de 2015 del Tribunal Constitucional, publicada en el Boletín Oficial el 28 de diciembre; punto 2217.

¹⁰ Ley de 30 de diciembre de 2015, por la que se modifica la Ley de Radiodifusión, publicada en el Boletín Oficial el 7 de enero de 2016, punto 25.

¹¹ Ley de 30 de diciembre de 2015, por la que se modifica la Ley de la Función Pública y otras leyes, publicada en el Boletín Oficial el 8 de enero de 2016, punto 34.

¹² Ley de 15 de enero de 2016, por la que se modifica la Ley de la Policía y otras leyes, publicada en el Boletín Oficial el 4 de febrero de 2016, punto 147.

¹³ Ley de 28 de enero de 2016 del Ministerio Fiscal, publicada en el Boletín Oficial el 15 de febrero de 2016, punto 177; Ley de 28 de enero de 2016 —Reglamentos de ejecución de la Ley— Ley del Ministerio Fiscal, publicada en el Boletín Oficial el 15 de febrero de 2016, punto 178.

- (17) El 9 de marzo de 2016, el Tribunal Constitucional dictaminó que la Ley aprobada el 22 de diciembre de 2015 era anticonstitucional. Esa sentencia no ha sido publicada hasta la fecha por el Gobierno en el Boletín Oficial y, por consiguiente, no surte efectos jurídicos. El Gobierno oficialmente justifica su decisión alegando que el Tribunal debería haber dictado sentencia respetando el quórum legalmente establecido, tal como prevé la Ley declarada inconstitucional. Sin embargo, solo doce de los jueces del Tribunal Constitucional habían sido nombrados legalmente, sin que el Presidente de la República hubiera tomado juramento a los otros tres jueces designados por el *Sejm* en octubre de 2015.
- (18) El 11 de marzo de 2016, la Comisión de Venecia adoptó su Dictamen sobre las modificaciones de la Ley de 25 de junio de 2015 del Tribunal Constitucional¹⁴. Por lo que se refiere al nombramiento de los jueces, el Dictamen instaba al Parlamento polaco a buscar una solución acorde con el Estado de Derecho, respetando las sentencias de ese órgano. Señalaba, además, en particular, que el elevado quórum necesario, el requisito de mayoría de dos tercios para la adopción de sentencias y la norma estricta que hacía imposible tramitar asuntos urgentes, y especialmente el efecto combinado de todo ello, convertiría al Tribunal Constitucional en inoperante. Por último, la Comisión de Venecia consideraba que la negativa a publicar la sentencia de 9 de marzo de 2016 agravaría la crisis constitucional en Polonia.
- (19) A raíz de la sentencia de 9 de marzo de 2016, el Tribunal Constitucional reanudó el enjuiciamiento de asuntos. El Gobierno polaco no participó en tales procedimientos. Además, se negó a publicar las sentencias dictadas posteriormente por el Tribunal Constitucional.
- (20) El 13 de abril de 2016, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución sobre la situación en Polonia, en la que instaba al Gobierno polaco a respetar, publicar y ejecutar plenamente sin más demora la sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de marzo de 2016 y ejecutar las sentencias de 3 y 9 de diciembre de 2015, y hacía un llamamiento a dicho Gobierno a aplicar plenamente las recomendaciones de la Comisión de Venecia¹⁵.
- (21) El 26 de abril de 2016, el pleno del Tribunal Supremo de Polonia aprobó una resolución que acreditaba que las resoluciones del Tribunal Constitucional son válidas, aun cuando el Gobierno polaco se niegue a publicarlas en el Boletín Oficial.

2.2. DICTAMEN SOBRE EL ESTADO DE DERECHO

- (22) Entre febrero de 2016 y julio de 2016, la Comisión y el Gobierno polaco intercambiaron una serie de misivas y se reunieron en diversas ocasiones¹⁶.
- (23) A pesar de lo minucioso y constructivo de sus contactos, la Comisión y el Gobierno polaco no consiguieron eliminar las reservas de aquella. El 1 de junio de 2016, la Comisión adoptó un Dictamen sobre el Estado de Derecho en Polonia. Tras el diálogo mantenido con las autoridades polacas desde el 13 de enero de ese año, la Comisión consideró necesario formalizar en tal Dictamen su evaluación de la situación en aquel momento. El Dictamen, en el que exponía los aspectos

¹⁴ Dictamen n.º 833/2015, CDL-AD(2016)001 [«CDL-AD(2016)001»].

¹⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de abril de 2016, sobre la situación en Polonia [2015/3031 (RSP)].

¹⁶ Cartas de la Comisión de 1 de febrero y 3 de marzo de 2016; cartas del Gobierno polaco de 29 de febrero, 21 de marzo, 31 de marzo y 24 de junio de 2016; reuniones entre la Comisión y el Gobierno polaco de 5 de abril, 24 de mayo y 26 de mayo de 2016.

considerados preocupantes, sirvió para centrar el diálogo desarrollado con las autoridades polacas en pos de una solución.

- (24) El 24 de junio de 2016, el Gobierno polaco escribió a la Comisión acusando recibo de su Dictamen de 1 de junio de 2016 sobre el Estado de Derecho. En su carta informaba a la Comisión sobre la situación de la labor parlamentaria en Polonia, inclusive sobre una nueva Ley del Tribunal Constitucional, y expresaba el convencimiento de que el trabajo realizado al respecto en las Cortes era la forma adecuada de llegar a una solución constructiva.
- (25) El 22 de julio de 2016, el *Sejm* aprobó una nueva Ley del Tribunal Constitucional, que se publicó en el Boletín Oficial el 1 de agosto de 2016. La Comisión presentó observaciones y debatió el contenido del proyecto de ley con las autoridades polacas en las diferentes etapas del proceso legislativo.

2.3 RECOMENDACIÓN (UE) 2016/1374 SOBRE EL ESTADO DE DERECHO (1.ª RECOMENDACIÓN)

- (26) El 27 de julio de 2016, la Comisión adoptó una Recomendación relativa al Estado de Derecho en Polonia. En ella, la Comisión explicaba las circunstancias en las que, el 13 de enero de 2016, había decidido examinar la situación con arreglo al Marco para reforzar el Estado de Derecho y en las que había adoptado, el 1 de junio de 2016, un Dictamen sobre el Estado de Derecho en Polonia. Informaba también de que los contactos entre la Comisión y el Gobierno polaco no habían servido para aliviar las inquietudes de la Comisión. En su Recomendación, la Comisión consideraba que existía una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en Polonia e instaba a las autoridades polacas a adoptar las medidas oportunas para hacer frente a esa amenaza con carácter de urgencia. En particular, la Comisión recomendó que las autoridades polacas: a) ejecutasen plenamente las sentencias del Tribunal Constitucional de 3 y 9 de diciembre de 2015, según las cuales los tres jueces legalmente designados en octubre de 2015 en la séptima legislatura del *Sejm* deben poder asumir sus funciones judiciales en el seno del Tribunal Constitucional, mientras que los tres jueces designados por la cámara de la octava legislatura para ocupar plazas ya ocupadas sin una base jurídica válida no pueden asumir dichas funciones; b) publicasen y ejecutasen plenamente las sentencias del Tribunal Constitucional de 9 de marzo de 2016 y garantizaran que la publicación de futuras sentencias fuese automática e independiente de decisiones del poder ejecutivo o legislativo; c) garantizaran que cualquier reforma de la Ley del Tribunal Constitucional respetara las sentencias del Tribunal Constitucional, incluidas las sentencias de 3 y 9 de diciembre de 2015 y de 9 de marzo de 2016, y tuviera plenamente en cuenta el Dictamen de la Comisión de Venecia; y asegurasen que la efectividad del Tribunal Constitucional como garante de la Constitución no se viera menoscabada por requisitos incompatibles con el Estado de Derecho; d) garantizaran que el Tribunal Constitucional pudiera examinar la compatibilidad de la nueva Ley del Tribunal Constitucional aprobada el 22 de julio de 2016 antes de su entrada en vigor y publicasen y ejecutasen plenamente la sentencia del Tribunal en este sentido; e) se abstuvieran de actos y declaraciones públicas capaces de socavar la legitimidad y la eficiencia del Tribunal Constitucional.
- (27) La Comisión invitó al Gobierno polaco a resolver los problemas señalados en la Recomendación en un plazo de tres meses y a informarle de las medidas adoptadas al efecto. La Comisión indicó que estaba dispuesta a proseguir el diálogo constructivo

entablado con el Gobierno polaco. En su respuesta de 27 de octubre de 2016, el Gobierno polaco discrepó de la posición expresada en la Recomendación en relación con todos los puntos y no anunció ninguna nueva medida que permitiera mitigar la preocupación sobre los aspectos señalados por la Comisión en relación con el Estado de Derecho.

- (28) La Ley de 22 de julio de 2016 fue firmada por el Presidente de la República el 30 de ese mes y publicada en el Boletín Oficial el 1 de agosto de 2016.
- (29) El 11 de agosto de 2016, el Tribunal Constitucional dictó una sentencia sobre la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley de 22 de julio de 2016¹⁷. Dictaminó que una serie de disposiciones de esa Ley, sobre las que la Comisión también había expresado reservas en su Recomendación de 27 de julio de 2016, eran inconstitucionales¹⁸. El Gobierno polaco no reconoció la validez de dicha sentencia ni la publicó en el Boletín Oficial.
- (30) El 16 de agosto de 2016, el Gobierno polaco publicó veintiuna sentencias dictadas por el Tribunal en el período comprendido entre el 6 de abril y el 19 de julio de 2016. Sin embargo, el Gobierno no publicó las sentencias de 9 de marzo y 11 de agosto de 2016.
- (31) El 14 de septiembre de 2016, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución sobre la situación en Polonia¹⁹, en la que en particular instaba al Gobierno polaco a cooperar con la Comisión conforme al principio de cooperación leal establecido en el Tratado.
- (32) El 14 de octubre de 2016, la Comisión de Venecia adoptó su Dictamen sobre la Ley de 22 de julio de 2016 del Tribunal Constitucional²⁰. A pesar de las mejoras con respecto a la Ley modificativa de 22 de diciembre de 2015, en él señalaba que la nueva Ley del Tribunal Constitucional adoptada retrasaría considerablemente y obstaculizaría su labor, podría menoscabar su eficacia y socavaría su independencia, al sujetar su funcionamiento a un control excesivo por parte de los poderes legislativo y ejecutivo. Criticaba también el sistema consistente en proponer al Presidente de la República los candidatos al puesto de Presidente del Tribunal, pues podría darse la situación de que se nombrase a un candidato que no recabase el apoyo de un número suficientemente elevado de jueces. El Dictamen también destacaba que el problema del nombramiento de los jueces no se había resuelto según lo recomendado, y que la aplicación de la disposición de la Ley de 22 de julio de 2016 que exige que el Presidente del Tribunal Constitucional asigne asuntos a los tres jueces de diciembre sería contraria a las sentencias de ese órgano. El Dictamen concluía que, al adoptar la Ley, el Parlamento polaco se arrogaba competencias en materia de control constitucional que no le correspondían en el marco del procedimiento legislativo ordinario. Consideraba que el Parlamento y el Gobierno polacos seguían cuestionando el papel del Tribunal Constitucional como árbitro último de las cuestiones constitucionales y se atribuían esa competencia: creaban nuevos obstáculos para el funcionamiento eficaz de ese órgano, esforzándose por socavar aún más su independencia. Según el Dictamen, al prolongar la crisis

¹⁷ K 39/16.

¹⁸ Su inconstitucionalidad obedecía en concreto a la vulneración de los principios de separación y equilibrio de poderes, la independencia de los órganos jurisdiccionales de las otras ramas del poder, la independencia de los jueces y el principio de integridad y eficiencia de las instituciones públicas.

¹⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2016, sobre los últimos acontecimientos en Polonia y su incidencia sobre los derechos fundamentales establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [2016/2774 (RSP)].

²⁰ Dictamen n.º 860/2016, CDL-AD(2016)026 [«CDL-AD(2016)026»].

constitucional, obstaculizaban la actuación del Tribunal Constitucional, incapacitándolo para desempeñar su papel constitucional de garante de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. El Gobierno polaco decidió no participar en la sesión de la Comisión de Venecia de 14 de octubre de 2016, por considerar que el Dictamen emitido era unilateral y no tenía en cuenta su propia posición.

- (33) El 31 de octubre de 2016, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas²¹ expresó su preocupación por el impacto negativo de las reformas legislativas, incluidas las modificaciones de la Ley del Tribunal Constitucional de noviembre y diciembre de 2015 y de julio de 2016, por la escasa atención prestada a las sentencias del Tribunal Constitucional, por el funcionamiento y la independencia del ese órgano, y por la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité instó a Polonia a publicar de manera oficial y con carácter inmediato todas las sentencias del Tribunal Constitucional, a abstenerse de introducir medidas que obstaculizasen su funcionamiento eficaz y a aplicar un proceso transparente e imparcial de designación de sus miembros que garantizase su seguridad en el cargo y cumpliera todos los requisitos de legalidad en virtud de la legislación nacional y del Derecho internacional.
- (34) El 7 de noviembre de 2016, el Tribunal Constitucional dictó una sentencia sobre la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley de 22 de julio de 2016 relativas a la selección del Presidente y del Vicepresidente del Tribunal²², precisando que la Constitución debe interpretarse en el sentido de que el Presidente del Tribunal debe ser nombrado por el Presidente de la República de entre los candidatos que hayan obtenido una mayoría de votos en el pleno del Tribunal Constitucional.
- (35) Los días 1 y 2 de diciembre de 2016, el Senado aprobó la Ley de 30 de noviembre de 2016 sobre el estatuto jurídico de los jueces del Tribunal Constitucional («Ley del Estatuto de la Magistratura») y la Ley de 30 de noviembre de 2016 sobre la organización y los procedimientos ante el Tribunal Constitucional («Ley de Organización y Procedimientos»).
- (36) El 14 de diciembre de 2016, el Parlamento Europeo celebró un debate sobre la situación del Estado de Derecho en Polonia. En ese debate, la Comisión instó a las autoridades polacas a no poner en vigor las nuevas leyes antes de que el Tribunal Constitucional hubiera tenido la oportunidad de examinar su constitucionalidad.
- (37) El 15 de diciembre de 2016, el Senado aprobó la Ley de 13 de diciembre de 2016 relativa a la aplicación de la Ley de Organización y Procedimientos y de la Ley del Estatuto de la Magistratura («Ley de Aplicación»).
- (38) El 19 de diciembre de 2016, el Presidente de la República firmó las tres nuevas leyes que rigen el funcionamiento del Tribunal Constitucional, que fueron publicadas en el Boletín Oficial. Ese mismo día, el Presidente de la República nombró a la jueza Julia Przyłębska, uno de los jueces elegidos por el nuevo *Sejm*, presidenta en funciones del Tribunal Constitucional.
- (39) El 20 de diciembre de 2016, la jueza Julia Przyłębska permitió que los tres jueces designados por el *Sejm* de la octava legislatura sin una base jurídica válida asumieran

²¹ Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Polonia.

²² K 44/16; el Tribunal Constitucional se vio obligado a cambiar su formación, de pleno a una sala de cinco jueces, debido a la negativa de tres de sus integrantes a conocer del asunto y habida cuenta del hecho de que los tres jueces nombrados legalmente en octubre de 2015 en la séptima legislatura del *Sejm* no habían asumido sus funciones en dicho órgano (véase el auto del Presidente del Tribunal Constitucional de 7 de noviembre de 2016).

sus funciones en el seno del Tribunal Constitucional y convocó una reunión del pleno para ese mismo día. Habida cuenta de la premura, un juez que no estaba en condiciones de participar solicitó un aplazamiento de un día de la reunión, que la jueza Julia Przyłębska denegó. De los catorce jueces presentes en la reunión, solo votaron tres nombrados ilegalmente y otros tres nombrados por la actual mayoría gobernante²³. Fueron elegidos dos candidatos: Julia Przyłębska y Mariusz Muszyński, que fueron presentados como candidatos al Presidente de la República. El 21 de diciembre de 2016, el Presidente de la República nombró a la jueza Julia Przyłębska al cargo de presidenta del Tribunal Constitucional.

2.4. RECOMENDACIÓN (UE) 2016/146 SOBRE EL ESTADO DE DERECHO (2.ª RECOMENDACIÓN)

- (40) El 21 de diciembre de 2016, la Comisión adoptó una segunda Recomendación relativa al Estado de Derecho en Polonia. La Comisión determinó que, pese a que algunas de las cuestiones planteadas en su primera Recomendación habían sido abordadas, quedaban por resolver problemas importantes y otros habían surgido entretanto. Determinó también que el procedimiento que había conducido al nombramiento de un nuevo Presidente del Tribunal adolecía de vicios graves por lo que se refiere al Estado de Derecho. Concluyó que seguía existiendo una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en Polonia e invitó al Gobierno polaco a resolver urgentemente los problemas señalados, en un plazo de dos meses. La Comisión señaló su disposición permanente a proseguir el diálogo constructivo entablado con el Gobierno polaco sobre la base de la Recomendación.
- (41) El 20 de febrero de 2017 el Gobierno polaco respondió a la Recomendación citada de la Comisión. En su respuesta, discrepaba de la evaluación expuesta en la Recomendación y no anunciaba nuevas medidas para despejar las inquietudes manifestadas por la Comisión. La respuesta recalca que el nombramiento del nuevo Presidente del Tribunal Constitucional el 21 de diciembre de 2016, así como la entrada en vigor de las tres nuevas leyes que rigen su funcionamiento creaban las condiciones adecuadas para el funcionamiento de ese órgano tras el período de parálisis provocada por las feroces disputas con políticos de la oposición, en las que el antiguo Presidente del Tribunal también había intervenido.
- (42) El 10 de enero de 2017, el Vicepresidente del Tribunal Constitucional fue obligado por la recientemente nombrada Presidenta a utilizar su excedencia restante. El 24 de marzo de 2017 se prorrogó su excedencia obligatoria hasta finales de junio de 2017, a pesar de la petición del interesado de reanudar su actividad en el Tribunal, en calidad de juez, a partir del 1 de abril de 2017. El 12 de enero de 2017, el Ministro de Justicia promovió un procedimiento ante el Tribunal Constitucional para revisar la constitucionalidad de la designación, en 2010, de tres jueces de dicho órgano. A raíz de ese procedimiento, no se han asignado asuntos a esos tres jueces. El 16 de enero de 2017, el Presidente de la Comisión de Venecia hizo pública una declaración en la que expresaba su preocupación por el deterioro de la situación en el seno del Tribunal Constitucional.
- (43) El 20 de enero de 2017, el Gobierno polaco anunció una reforma global del poder judicial, mediante un conjunto de disposiciones legales, incluidos proyectos de ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial y sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios, que se presentarían en el transcurso de 2017.

²³ Acta de las deliberaciones del pleno de jueces del Tribunal Constitucional de 20 de diciembre de 2016.

- (44) El 1 de marzo de 2017, un grupo de cincuenta diputados al *Sejm* pidieron al Tribunal Constitucional que declarara inconstitucionales las disposiciones de la Ley del Tribunal Supremo sobre cuya base había sido elegido el Presidente primero del Tribunal Supremo.
- (45) El 11 de mayo de 2017, el *Sejm* aprobó la Ley de la Escuela Nacional de la Judicatura, que fue publicada el 13 de junio de 2017.
- (46) El 16 de mayo de 2017, la Comisión informó al Consejo sobre la situación del Estado de Derecho en Polonia. Hubo un amplio consenso en el Consejo en el sentido de que el Estado de Derecho representa un interés y una responsabilidad comunes de las instituciones y los Estados miembros de la UE. Una amplísima mayoría de los Estados miembros apoyó el papel de la Comisión y sus esfuerzos para abordar este problema. Los Estados miembros instaron al Gobierno polaco a reanudar el diálogo con la Comisión con vistas a resolver las cuestiones pendientes y pidieron ser informados puntualmente en el Consejo de Asuntos Generales.
- (47) El 23 de junio de 2017, el Consejo Europeo refrendó en términos generales las recomendaciones específicas por país dirigidas a los Estados miembros en el contexto del Semestre Europeo de 2017. Las recomendaciones dirigidas a Polonia contienen un considerando en el que se destaca que *«[L]a seguridad jurídica y la confianza en la calidad y previsibilidad de las políticas e instituciones reguladoras, fiscales y otras son factores importantes que podrían permitir un aumento de la tasa de inversión. El Estado de Derecho y la independencia del poder judicial son también esenciales en este contexto. Abordar las graves preocupaciones relacionadas con el Estado de Derecho contribuirá a mejorar la seguridad jurídica»*. El 11 de julio de 2017, el Consejo adoptó las recomendaciones específicas por país²⁴.
- (48) El 5 de julio de 2017, a raíz del término del mandato del anterior Vicepresidente del Tribunal Constitucional, el Presidente de la República nombró para tal cargo al señor Mariusz Muszyński, a pesar de que era uno de los tres jueces de ese órgano nombrados ilegalmente.
- (49) El 12 de julio de 2017, un grupo de diputados al *Sejm* presentó un proyecto de ley del Tribunal Supremo que establecía, entre otras disposiciones, el cese y la jubilación forzosa de todos los jueces del Tribunal Supremo, salvo los indicados por el Ministro de Justicia.
- (50) El 13 de julio de 2017, la Comisión escribió al Gobierno polaco para expresar su preocupación por las recientes propuestas legislativas relativas al sistema judicial y al Tribunal Supremo, subrayando la importancia de evitar su aprobación a fin de permitir un diálogo constructivo e invitando a los Ministros de Asuntos Exteriores y de Justicia polacos a una reunión a tal fin a la mayor brevedad. El 14 de julio de 2017, el Gobierno polaco escribió a la Comisión, reiterando sus anteriores explicaciones sobre la situación del Tribunal Constitucional.
- (51) El 15 de julio de 2017, el Senado aprobó la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios.
- (52) El 19 de julio de 2017, el Gobierno polaco respondió a la carta de la Comisión de 13 de julio de 2017, refiriéndose a las reformas legislativas en curso del poder judicial

²⁴ Recomendación del Consejo, de 13 de julio de 2017, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de Polonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2017 de Polonia.

polaco y pidiendo a la Comisión que concretase sus inquietudes en relación con las nuevas leyes, con el fin de debatirlas más detenidamente. La Comisión respondió a los escritos del Gobierno polaco de los días 14 y 19 de julio de 2017 mediante carta de 28 de julio de 2017.

- (53) El 22 de julio de 2017, el Senado aprobó la Ley del Tribunal Supremo, que se remitió al Presidente de la República para su firma junto con la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios.
- (54) El 24 de julio de 2017, el Presidente de la República hizo una declaración sobre su decisión de someter al *Sejm* la Ley del Tribunal Supremo y la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial.
- (55) El 25 de julio de 2017, el Presidente de la República firmó la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios.

2.5. Recomendación (UE) 2017/1520 sobre el Estado de Derecho (3.^a Recomendación)

- (56) El 26 de julio de 2017, la Comisión adoptó una tercera Recomendación relativa al Estado de Derecho en Polonia, complementaria de sus Recomendaciones de 27 de julio y 21 de diciembre de 2016. En ella, la Comisión hacía repaso de los acontecimientos ocurridos en Polonia desde la adopción de la Recomendación de la Comisión de 21 de diciembre de 2016. La Comisión consideraba preocupantes los siguientes aspectos:

- 1) la falta de un control constitucional independiente y legítimo;
- 2) la adopción por el Parlamento polaco de nueva legislación relacionada con el poder judicial que suscita graves dudas por lo que respecta a la independencia judicial e incrementa significativamente la amenaza sistémica para el Estado de Derecho en Polonia:
 - a) la Ley por la que se modifica la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios («Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios»), publicada en el Boletín Oficial polaco el 28 de julio de 2017 y en vigor desde el 12 de agosto de 2017;
 - b) la Ley por la que se modifica la Ley de la Escuela Nacional de la Judicatura y el Ministerio Fiscal, la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios y otras leyes («Ley de la Escuela Nacional de la Judicatura»), publicada en el Boletín Oficial polaco el martes, 13 de junio de 2017 y en vigor desde el martes, 20 de junio de 2017;
 - c) la Ley por la que se modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y otras leyes («Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial»), aprobada por el Senado el 15 de julio de 2017; esta Ley fue devuelta al *Sejm* el 24 de julio de 2017 y no entró en vigor;
 - d) la Ley del Tribunal Supremo, aprobada por el Senado el 22 de julio de 2017; esta Ley fue devuelta al *Sejm* el 24 de julio de 2017 y no entró en vigor.

- (57) En su tercera Recomendación, la Comisión consideraba que la situación de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en Polonia, tal como había descrito en sus Recomendaciones de 27 de julio y 21 de diciembre de 2016, se había agravado. En concreto:

- 1) El nombramiento ilegal del Presidente del Tribunal Constitucional, la admisión de los tres jueces nombrados por el *Sejm* de la octava legislatura sin una base jurídica válida, la circunstancia de que uno de ellos haya sido nombrado Vicepresidente de ese órgano, el hecho de que los tres jueces que fueron designados legalmente en octubre de 2015 por la cámara de la anterior legislatura no hayan podido asumir sus funciones judiciales en el Tribunal Constitucional, así como los subsiguientes acontecimientos en el seno de ese órgano descritos anteriormente han dado lugar, de hecho, a una renovación completa del Tribunal Constitucional al margen del proceso constitucional normal para el nombramiento de jueces. Por ello, la Comisión consideraba que la independencia y legitimidad del Tribunal Constitucional se hallan gravemente debilitadas y, por consiguiente, la constitucionalidad de las leyes polacas ya no puede garantizarse de forma efectiva. En estas circunstancias, ya no puede considerarse que las sentencias dictadas por el Tribunal supongan un control de constitucionalidad efectivo.
 - 2) La Ley sobre la Escuela Nacional de la Judicatura ya en vigor, así como, en el caso de que también lo hicieran, la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios y la Ley del Tribunal Supremo, menoscaban estructuralmente la independencia del poder judicial polaco y afectarían de manera concreta e inmediata al funcionamiento independiente del poder judicial en su conjunto. Dado que la independencia del poder judicial es un componente clave del Estado de Derecho, las nuevas leyes aumentan significativamente la amenaza sistémica para el Estado de Derecho, tal como se había expuesto en las anteriores Recomendaciones.
 - 3) En particular, el cese de jueces del Tribunal Supremo y, en su caso, el posible nombramiento de nuevos jueces, junto con otras medidas contempladas en la Ley del Tribunal Supremo, agravarían sobremanera la amenaza sistémica para el Estado de Derecho.
 - 4) La compatibilidad de las nuevas leyes con la Constitución polaca plantea serias dudas, como se ha subrayado en una serie de declaraciones, en particular del Tribunal Supremo, el Consejo Nacional del Poder Judicial, el Defensor del Pueblo polaco, el Colegio de Abogados, asociaciones de jueces y abogados y otras partes interesadas pertinentes. Sin embargo, como se ha explicado anteriormente, ya no es posible un control efectivo de la constitucionalidad de estas leyes.
 - 5) Por último, las medidas y declaraciones públicas contra los jueces y tribunales en Polonia impulsadas por el Gobierno polaco y por parlamentarios pertenecientes a la mayoría gobernante han dañado la confianza en el sistema judicial en su conjunto. La Comisión ha hecho hincapié en el principio de cooperación leal entre los órganos estatales que, como se puso de relieve en los dictámenes de la Comisión de Venecia, es un requisito constitucional previo en un Estado democrático regido por el Estado de Derecho.
- (58) La Comisión invitó al Gobierno polaco a resolver los problemas señalados en esa Recomendación en el plazo de un mes a partir de su recepción, y a informarle de las medidas adoptadas al efecto. En particular, la Comisión recomendó que las autoridades polacas:
- 1) restablecieran la independencia y legitimidad del Tribunal Constitucional como garante de la Constitución polaca;

- 2) publicasen y ejecutasen plenamente las sentencias del Tribunal Constitucional de 9 de marzo, 11 de agosto y 7 de noviembre de 2016;
 - 3) garantizasen que la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios y la Ley del Tribunal Supremo no entraran en vigor, y que la Ley de la Escuela Nacional de la Judicatura fuese retirada o modificada a fin de garantizar su conformidad con la Constitución y con las normas europeas sobre la independencia judicial;
 - 4) se abstuvieran de cualquier medida que interfiriera con el mandato de los jueces del Tribunal Supremo y su función;
 - 5) garantizasen que cualquier reforma de la justicia defendiera el Estado de Derecho y fuese conforme al Derecho de la Unión y a los criterios europeos sobre la independencia judicial y se elaborase en estrecha cooperación con el poder judicial y todas las partes interesadas;
 - 6) se abstuvieran de actuaciones y declaraciones públicas que pudieran socavar aún más la legitimidad del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, los tribunales ordinarios, los jueces, individual o colectivamente, o del poder judicial en su conjunto.
- (59) La Comisión también pidió a las autoridades polacas que no adoptasen ninguna medida de cese o jubilación forzosa de jueces del Tribunal Supremo, puesto que dichas medidas agravarían sobremanera la amenaza sistémica para el Estado de Derecho. La Comisión indicó que, si las autoridades polacas adoptan cualquier medida de ese tipo, está dispuesta a activar inmediatamente el artículo 7, apartado 1, del TUE.
- (60) El 31 de julio de 2017, el *Sejm* fue informado oficialmente de la decisión del Presidente de la República de vetar la Ley por la que se modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y la Ley del Tribunal Supremo.
- (61) Mediante escritos de 4 y 16 de agosto de 2017, el Gobierno polaco pidió a la Comisión aclaraciones sobre su Recomendación de 26 de julio de 2017, solicitud que esta respondió mediante cartas de 8 y 21 de agosto de 2017, respectivamente.
- (62) El 28 de agosto de 2017 el Gobierno polaco respondió a la Recomendación citada de la Comisión. En su respuesta, discrepaba de todos los puntos de la evaluación expuesta en la Recomendación y no anunciaba nuevas medidas para responder a las inquietudes manifestadas por la Comisión.
- (63) En un Dictamen de 30 de agosto de 2017, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OIDDH) llegó a la conclusión de que la Ley del Tribunal Supremo objeto de suspensión no respeta los criterios internacionales sobre la independencia del poder judicial²⁵.
- (64) El 11 de septiembre de 2017, el Gobierno polaco inició una campaña denominada «Tribunales Justos» dirigida a recabar apoyo social para la reforma judicial en curso. El Consejo Nacional del Poder Judicial y los tribunales ordinarios publicaron varias declaraciones a fin de refutar las acusaciones dirigidas contra los tribunales, los jueces y el propio Consejo durante la campaña.

²⁵ Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OIDDH), 30 de agosto de 2017, Dictamen sobre determinadas disposiciones del proyecto de ley del Tribunal Supremo de Polonia.

- (65) El 11 de septiembre de 2017 el Tribunal Constitucional, reunido en una sala de cinco jueces, declaró inconstitucionales determinadas disposiciones del Código de Enjuiciamiento Civil que permiten a los tribunales ordinarios y al Tribunal Supremo evaluar la legalidad del nombramiento del Presidente y del Vicepresidente del Tribunal²⁶.
- (66) El 13 de septiembre de 2017, el Ministro de Justicia comenzó a ejercer las competencias que le permiten cesar a los Presidentes y Vicepresidentes de los tribunales en virtud de la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios.
- (67) Los días 15 de septiembre y 18 de octubre de 2017, el Consejo Nacional del Poder Judicial criticó las decisiones de cese adoptadas por dicho Ministro, indicando que tal facultad es arbitraria, viola el principio constitucional de la independencia de los tribunales y podría menoscabar la imparcialidad de los jueces.
- (68) El 15 de septiembre de 2017, el *Sejm* designó a una persona para ocupar un puesto no vacante de juez en el Tribunal Constitucional, y el Presidente de la República aceptó el juramento del interesado tres días después.
- (69) El 15 de septiembre de 2017, el *Sejm* aprobó la Ley del Instituto Nacional de la Libertad – Centro para el Desarrollo de la Sociedad Civil, que centraliza la distribución de fondos, también para las organizaciones de la sociedad civil.
- (70) El 22 de septiembre de 2017, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas examinó los informes sobre Polonia presentados en el marco del tercer examen periódico, que presentan recomendaciones sobre la independencia judicial y el Estado de Derecho.
- (71) El 25 de septiembre de 2017, la Comisión informó al Consejo sobre la situación del Estado de Derecho en Polonia. Hubo un amplio acuerdo sobre el hecho de que el Estado de Derecho constituye un interés y una responsabilidad comunes y sobre la necesidad de que Polonia y la Comisión entablen un diálogo para encontrar una solución.
- (72) El 26 de septiembre de 2017, el Presidente de la República sometió al *Sejm* dos nuevos proyectos de ley del Tribunal Supremo y del Consejo Nacional del Poder Judicial.
- (73) El 3 de octubre de 2017, el *Sejm* remitió para consulta ambos proyectos a las partes interesadas pertinentes, como el Defensor del Pueblo, el Tribunal Supremo y el Consejo Nacional del Poder Judicial.
- (74) Los días 6 y 25 de octubre de 2017, el Tribunal Supremo publicó sus dictámenes sobre uno y otro. En ellos considera que el proyecto de ley del Tribunal Supremo comprometería considerablemente su independencia y que resulta imposible conciliar el proyecto de ley del Consejo Nacional del Poder Judicial con el concepto de un Estado democrático regido por el imperio de la ley.
- (75) El 11 de octubre de 2017, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó una Resolución sobre las nuevas amenazas para el Estado de Derecho en los Estados miembros del Consejo de Europa, en la que expresa su preocupación también por la evolución registrada en Polonia, que pone en peligro el respeto del Estado de

²⁶ K 10/17.

Derecho y, en particular, la independencia del poder judicial y el principio de separación de poderes²⁷.

- (76) El 13 de octubre de 2017, la Red Europea de Consejos del Poder Judicial (RECPJ) emitió un Dictamen²⁸ sobre el nuevo proyecto de ley del Consejo Nacional del Poder Judicial en el que destacaba su incompatibilidad con los criterios europeos sobre tales órganos.
- (77) El 23 de octubre de 2017, tras el tercer ciclo del examen periódico universal de Polonia, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reclamó que las autoridades polacas aceptasen las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre el respeto de la independencia judicial.
- (78) El 24 de octubre de 2017, el Tribunal Constitucional, en una configuración que integraba a dos jueces nombrados de forma ilegal, declaró inconstitucionales las disposiciones de la Ley del Tribunal Supremo, en virtud de la cual había sido nombrado, en particular, el actual Presidente primero del Tribunal Supremo.
- (79) El 24 de octubre de 2017, el Tribunal Constitucional, en una configuración que integraba a dos jueces nombrados de forma ilegal, declaró constitucionales las disposiciones de las tres leyes sobre el Tribunal Constitucional de diciembre de 2016, en concreto de aquellas sobre cuya base los dos jueces designados ilegalmente que estaban entendiendo del asunto habían sido autorizados a pronunciarse en ese órgano. La moción del Defensor del Pueblo polaco sobre la recusación de esos dos jueces para ese asunto había sido rechazada por el Tribunal Constitucional.
- (80) El 27 de octubre de 2017, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados, el señor Diego García-Sayán, presentó sus observaciones preliminares²⁹, según las cuales los dos proyectos de ley del Tribunal Supremo y del Consejo Nacional del Poder Judicial plantean toda una serie de dudas respecto a la independencia judicial.
- (81) El 31 de octubre de 2017, el Consejo Nacional del Poder Judicial adoptó un Dictamen sobre el proyecto de ley del Consejo Nacional del Poder Judicial presentado por el Presidente de la República. En él señala que dicho proyecto es fundamentalmente incompatible con la Constitución polaca, al facultar al *Sejm* para designar a jueces-miembros del Consejo y al poner término anticipadamente al mandato, protegido por la Constitución, de los actuales jueces-miembros de ese órgano.
- (82) El 10 de noviembre de 2017, el Consejo Consultivo de los Jueces Europeos (CCJE) aprobó una Declaración sobre la inquietud que suscita la situación de la independencia judicial en Polonia³⁰.
- (83) El 11 de noviembre de 2017, el Defensor del Pueblo remitió una carta al Presidente de la República que contenía una valoración de los dos nuevos proyectos de ley del Tribunal Supremo y del Consejo Nacional del Poder Judicial y en la que recomendaba que no fueran adoptadas, pues no garantizarían la preservación de la

²⁷ Resolución 2188(2017), de 11 de octubre de 2017, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, sobre las nuevas amenazas para el Estado de Derecho en los Estados miembros del Consejo de Europa, con ejemplos seleccionados.

²⁸ Dictamen del Comité Ejecutivo de RECPJ, de 13 de octubre de 2017, sobre la petición del Consejo Nacional del Poder Judicial de Polonia (*Krajowa Rada Sądownictwa*).

²⁹ Observaciones preliminares del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, de 27 de octubre de 2017, sobre la visita oficial a Polonia (23-27 de octubre de 2017).

³⁰ Declaración CCJE(2017)9, de 10 de noviembre de 2017, relativa a la situación de la independencia judicial en Polonia.

independencia del poder judicial respecto al poder ejecutivo ni que los ciudadanos pudieran ejercer su derecho constitucional de acceso a un tribunal independiente.

- (84) El 13 de noviembre de 2017, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE aprobó un Dictamen sobre el nuevo proyecto de ley del Tribunal Supremo en el que afirma que las disposiciones revisadas son incompatibles con los criterios internacionales sobre la independencia judicial³¹.
- (85) El 15 de noviembre de 2017, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución sobre la situación del Estado de Derecho y de la democracia en Polonia, en la que expresaba su apoyo a las recomendaciones formuladas por la Comisión y a los procedimientos precontenciosos, y consideraba que la situación actual en Polonia supone un riesgo claro de violación grave de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE³².
- (86) El 24 de noviembre de 2017, el Consejo de la Abogacía Europea (CCBE) instó a las autoridades polacas a no aprobar los dos proyectos de ley del Tribunal Supremo y del Consejo Nacional del Poder Judicial, pues podrían menoscabar la separación de poderes que garantiza la Constitución polaca³³. El 29 de noviembre de 2017, la Organización de Jueces «Iustitia», la Fundación Helsinki para los Derechos Humanos y Amnistía Internacional publicaron una declaración conjunta en la que criticaban la tramitación legislativa de los dos proyectos de ley presentados por el Presidente.
- (87) El 5 de diciembre de 2017, la Red Europea de Consejos del Poder Judicial (RECPJ) adoptó un nuevo Dictamen crítico con el proyecto de ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, por no respetar los criterios de dicha Red³⁴.
- (88) El 8 de diciembre de 2017, la Comisión de Venecia, a petición de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, adoptó un Dictamen sobre el proyecto de ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, el proyecto de ley del Tribunal Supremo y la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, y otro dictamen sobre la Ley del Ministerio Fiscal³⁵. La Comisión de Venecia analizó la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios y los proyectos de ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y del Tribunal Supremo propuestos por el Presidente de la República. Llegó a la conclusión de que esa Ley y ambos proyectos, sobre todo considerados conjuntamente y vistos en el contexto de la Ley del Ministerio Fiscal de 2016, permiten a los poderes legislativo y ejecutivo interferir de manera grave y extensa en la administración de justicia y suponen, por ende, una amenaza grave para la independencia judicial como pieza clave del Estado de Derecho. Instó al Presidente de la República a retirar sus propuestas e iniciar un diálogo antes de que prosiguiese la tramitación legislativa. Instó también al Parlamento polaco a reconsiderar las modificaciones recientemente introducidas en la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios.

³¹ Dictamen de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, de 13 de noviembre de 2017, sobre determinadas disposiciones del proyecto de ley del Tribunal Supremo de Polonia (a 26 de septiembre de 2017).

³² Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2017, sobre la situación del Estado de Derecho y de la democracia en Polonia [2017/2931 (RSP)].

³³ Resolución del Pleno del Consejo de la Abogacía Europea (CCBE), de 24 de noviembre de 2017.

³⁴ Dictamen del Comité Ejecutivo de la RECPJ, de 5 de diciembre de 2017, sobre la aprobación de las enmiendas a la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial.

³⁵ Dictamen 904/2017 CDL(2017)035 de la Comisión de Venecia sobre el proyecto de ley por la que se modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, sobre el proyecto de ley que modifica la Ley del Tribunal Supremo, propuestos por el Presidente de Polonia, y sobre la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios [en lo sucesivo, «CDL(2017)035»], y Dictamen 892/2017 CDL(2017)037 de la Comisión de Venecia sobre la Ley del Ministerio Fiscal, en su versión modificada [en lo sucesivo, «CDL(2017)037»].

- (89) El 8 de diciembre de 2017, el Comisario del Consejo de Europa para los Derechos Humanos formuló una Declaración en la que lamentaba la aprobación por el *Sejm* de las Leyes del Tribunal Supremo y del Consejo Nacional del Poder Judicial, que debilitarían aún más la independencia judicial.
- (90) El 8 de diciembre de 2017, el *Sejm* aprobó ambos proyectos de ley. El 15 de diciembre de 2017 uno y otro fueron aprobados por el Senado.

3. FALTA DE UN CONTROL CONSTITUCIONAL INDEPENDIENTE Y LEGÍTIMO

- (91) A lo largo de un período de un año, han sido adoptadas seis leyes consecutivas sobre el Tribunal Constitucional de Polonia. En lo relativo al Estado de Derecho, estas nuevas normas plantean una serie de problemas, detallados en las tres Recomendaciones sobre el Estado de Derecho en Polonia formuladas por la Comisión y expuestas a continuación. La Comisión recuerda al respecto que, cuando se ha instaurado un sistema judicial constitucional, su eficacia es uno de los elementos clave del Estado de Derecho.

3.1. Composición del Tribunal Constitucional

- (92) Pese a las sentencias mencionadas en el apartado 10, los tres jueces nombrados por las Cortes anteriores no han asumido sus funciones judiciales en el Tribunal Constitucional y el Presidente de la República tampoco les ha tomado todavía juramento. Por el contrario, sí ha tomado juramento a los tres jueces designados sin una base jurídica válida por la nueva cámara baja, y el 20 de diciembre de 2016, una vez concluido el mandato del antiguo Presidente del Tribunal, fueron admitidos para tomar posesión del cargo por el Presidente en funciones del Tribunal (*vid. infra*).
- (93) En sus tres Recomendaciones, la Comisión ha recomendado que las autoridades polacas acaten plenamente las sentencias del Tribunal Constitucional de 3 y 9 de diciembre de 2015, según las cuales los tres jueces legalmente designados en octubre de 2015 por las Cortes anteriores deben poder asumir sus funciones judiciales en el seno del Tribunal Constitucional, y que los tres jueces designados por el nuevo *Sejm* sin una base jurídica válida dejen de pronunciarse hasta que no hayan sido válidamente designados.
- (94) En su respuesta de 27 de octubre de 2016, el Gobierno polaco considera que en sus sentencias de 3 y 9 de diciembre de 2015 el Tribunal Constitucional no había especificado qué jueces debían asumir sus funciones, y que el *Sejm* de la nueva legislatura había nombrado legalmente a los cinco jueces en diciembre de 2015. Este razonamiento suscita una gran inquietud en relación con el respeto del Estado de Derecho, dado que niega cualesquiera efectos a las dos sentencias de diciembre y va en contra del razonamiento constante del Tribunal Constitucional, reiterado, en particular, en su sentencia de 11 de agosto de 2016; en ella, dicho órgano declaró inconstitucional una disposición de la Ley del Tribunal Constitucional, de 22 de julio de 2016, que permitiría que los tres jueces designados en la nueva legislatura sin una base jurídica válida asumieran sus funciones ocupando las vacantes para las que el anterior *Sejm* ya había nombrado legalmente a tres jueces³⁶. En su respuesta, el Gobierno polaco admite que, en la parte dispositiva de la sentencia de 3 de diciembre de 2015, el Tribunal Constitucional mencionaba que el Presidente de la República estaba obligado a tomar inmediatamente juramento a cualquier juez elegido por el

³⁶ En su Dictamen de 14 de octubre de 2016, la Comisión de Venecia consideró asimismo que la citada disposición no constituía una solución conforme al principio del Estado de Derecho [CDL-AD(2016)026, apartado 106].

Sejm para formar parte del Tribunal. Sin embargo, opina que dicha sentencia no puede obligar a otras autoridades a aplicar disposiciones de la manera descrita en un caso determinado. Esta interpretación limita el alcance de las sentencias de 3 y 9 de diciembre de 2015 a una simple obligación del Gobierno de publicarlas, negándoles cualquier otro efecto jurídico u operativo, en particular por lo que respecta a la obligación del Presidente de la República de tomar juramento a los jueces en cuestión. Se trata de una interpretación contraria al principio de cooperación leal entre los órganos del Estado, que es un requisito constitucional *sine qua non* en un Estado democrático que se rija por el imperio de la ley, como ha subrayado la Comisión de Venecia en sus dictámenes.

- (95) La Comisión de Venecia también considera que una solución al actual conflicto en torno a la composición del Tribunal Constitucional «debe basarse en la obligación de respetar y ejecutar plenamente las resoluciones del Tribunal Constitucional» y «por consiguiente, pide a todos los órganos del Estado y, en especial, al *Sejm* que respeten y ejecuten plenamente las resoluciones»³⁷.
- (96) A modo de conclusión, los tres jueces designados legalmente en octubre de 2015, durante la anterior legislatura, aún no han podido asumir sus funciones judiciales en el Tribunal Constitucional. Por el contrario, los tres jueces designados en la octava legislatura del *Sejm* sin una base jurídica válida fueron admitidos para tomar posesión de su cargo por el Presidente en funciones del Tribunal. En consecuencia, las autoridades polacas aún no han aplicado plenamente las sentencias del Tribunal Constitucional de 3 y 9 de diciembre de 2015.

3.2. Publicación de las sentencias del Tribunal Constitucional

- (97) El Gobierno polaco se niega a publicar algunas sentencias del Tribunal Constitucional, en particular la de 9 de marzo de 2016, que declaró inconstitucional la Ley aprobada el 22 de diciembre de 2015 y por la que se modifica la Ley del Tribunal Constitucional³⁸.
- (98) El Gobierno polaco puso en duda la legalidad de la sentencia, dado que el Tribunal Constitucional no había aplicado el procedimiento previsto en la Ley aprobada el 22 de diciembre de 2015. No obstante, la propia Ley de 22 de diciembre de 2015 había sido objeto de control constitucional por dicho órgano. Así pues, en su Recomendación de 27 de julio de 2016, la Comisión expuso que el Tribunal Constitucional había obrado correctamente al no aplicar el procedimiento previsto en la Ley aprobada el 22 de diciembre de 2015³⁹. Así lo reconoció también la Comisión de Venecia⁴⁰. La Comisión considera que la sentencia de 9 de marzo de 2016 es firme y debe respetarse.
- (99) Asimismo, el Gobierno polaco se negó a publicar otras sentencias, en particular la de 11 de agosto de 2016 relativa a la Ley del Tribunal Constitucional, de 22 de julio de

³⁷ Dictamen CDL-AD(2016)001, apartado 136.

³⁸ Ley del Tribunal Constitucional, de 25 de junio de 2015, publicada en el Boletín Oficial el 30 de julio de 2015, punto 1064, en su versión modificada. La Ley aprobada el 22 de diciembre de 2015 se publicó en el Boletín Oficial el 28 de diciembre; punto 2217. Las modificaciones, entre otras cosas, incrementaron el quórum de jueces exigido para conocer de un asunto, aumentaron las mayorías necesarias en el Tribunal Constitucional para dictar sentencias en pleno, establecieron la exigencia de tramitar los asuntos por orden cronológico y establecieron un plazo mínimo para las vistas.

³⁹ Véase la sección 3 de la Recomendación.

⁴⁰ La Comisión de Venecia declaró a este respecto que «un simple acto legislativo, que amenaza con invalidar el control constitucional, debe ser evaluado en cuanto a su propia constitucionalidad antes de ser aplicado por el Tribunal. [...] La idea misma de la supremacía de la Constitución implica que una Ley de este tipo, que supuestamente pone en peligro la justicia constitucional, debe ser controlada —y, si es preciso, anulada— por el Tribunal Constitucional antes de que entre en vigor»; Dictamen CDL-AD(2016)001, apartado 41.

2016, así como la de 7 de noviembre de 2016, relativa a las disposiciones de la Ley de 22 de julio de 2016, sobre la selección de los candidatos al puesto de Presidente del Tribunal. Estas dos sentencias son de especial importancia para la legitimidad y el funcionamiento del Tribunal: la primera confirma el razonamiento de que los tres jueces designados por el nuevo *Sejm* sin una base jurídica válida no pueden asumir sus funciones judiciales, mientras que la segunda se refiere a un requisito del procedimiento de designación del Presidente del Tribunal que no se respetó para el nombramiento de la actual Presidenta.

- (100) La negativa del Gobierno a publicar sentencias del Tribunal Constitucional suscita grave inquietud en lo que respecta al Estado de Derecho, pues el cumplimiento de las sentencias definitivas es uno de los requisitos esenciales inherentes al imperio de la ley. En particular, cuando la publicación de una sentencia es una condición previa para su eficacia jurídica y cuando dicha publicación incumbe a una autoridad estatal distinta del órgano jurisdiccional que la ha dictado, un control *a posteriori* por dicha autoridad estatal de la legalidad de la sentencia es incompatible con el Estado de Derecho. La negativa a publicar la sentencia niega el efecto jurídico práctico y automático de una sentencia definitiva y vinculante, y vulnera los principios del Estado de Derecho, en concreto de legalidad y separación de poderes.
- (101) En sus tres Recomendaciones, la Comisión ha recomendado que las autoridades polacas publiquen y ejecuten plenamente las sentencias del Tribunal Constitucional y garanticen que la publicación de futuras sentencias sea automática y no dependa de decisiones del poder ejecutivo o legislativo. No obstante, las tres importantes sentencias mencionadas aún no han sido publicadas.

3.3. Nombramiento del Presidente del Tribunal y acontecimientos posteriores

- (102) En 2016 fueron adoptadas tres leyes que modificaron considerablemente el procedimiento de nombramiento del Presidente del Tribunal Constitucional. Las tres fueron adoptadas en la perspectiva de la finalización del mandato del antiguo Presidente del Tribunal, en diciembre de 2016. En ellas se establecía un régimen transitorio específico, instaurándose el nuevo cargo de Presidente en funciones del Tribunal, que ejercería hasta el nombramiento de un nuevo Presidente. El Presidente en funciones se encargaría de dirigir el nuevo proceso de selección para el nombramiento del nuevo Presidente. El papel del Vicepresidente (cuyo mandato no había concluido) se redujo al hilo de una serie de cambios legislativos⁴¹.
- (103) Inmediatamente después su designación, la nueva Presidenta en funciones tomó una serie de decisiones de gran calado, permitiendo, en particular, que los tres jueces ilegalmente designados en diciembre de 2015 por la nueva legislatura del *Sejm* tomaran posesión de su cargo y participasen en el proceso, haciendo inconstitucional todo el proceso de selección.
- (104) Como ya explicaba en su Recomendación de 21 de diciembre de 2016⁴², la Comisión considera que el procedimiento que condujo al nombramiento de un nuevo Presidente del Tribunal está seriamente viciado por lo que se refiere al Estado de Derecho. El procedimiento fue iniciado por una Presidenta en funciones cuyo nombramiento planteaba serias dudas en cuanto a los principios de la separación de poderes y la independencia del poder judicial, protegidos en la Constitución polaca. Además, el hecho de que el procedimiento permitiese participar en el proceso a los

⁴¹ Véase la sección 5.2 de la Recomendación (UE) 2017/146.

⁴² Véanse las secciones 5.3 y 5.4 de la Recomendación (UE) 2017/146.

tres jueces ilegalmente designados en diciembre de 2015 por el *Sejm* de la nueva legislatura hizo que todo el proceso de selección fuese inconstitucional. Asimismo, el hecho de que los jueces legalmente elegidos en octubre de 2015 no pudiesen participar en el proceso incidió también en el resultado y, por tanto, vició el proceso. Por otra parte, el brevísimo plazo con el que se convocó el pleno y la negativa a aplazar la reunión suscitaron graves dudas. Por último, la elección de los candidatos solo por seis jueces era incompatible con la sentencia del Tribunal de 7 de noviembre de 2016, según la cual el artículo 194.2 de la Constitución debe entenderse en el sentido de que establece que el Presidente del Tribunal será nombrado por el Presidente de la República entre los candidatos que hayan obtenido la aprobación mayoritaria en el pleno del Tribunal.

- (105) La Comisión señala también que, tras la designación de la Presidenta del Tribunal Constitucional, una serie de hechos han socavado aún más la legitimidad de ese órgano. En concreto: el Vicepresidente del Tribunal, cuyo puesto está reconocido en la Constitución, fue obligado por la recientemente nombrada Presidenta del Tribunal a utilizar su excedencia restante hasta la finalización de su mandato; como consecuencia de un recurso interpuesto por el Fiscal General para impugnar la validez de la elección en 2010 de tres jueces del Tribunal Constitucional, estos jueces fueron excluidos de las actividades judiciales del Tribunal; la nueva Presidenta del Tribunal modificó la composición de las formaciones de este que entienden de los diversos asuntos y estos se redistribuyeron a formaciones constituidas en parte por jueces nombrados ilegalmente; se desoyeron las peticiones, en particular del Defensor del Pueblo, dirigidas a destituir a los jueces nombrados ilegalmente de las formaciones que conocen de los asuntos; un número importante de sentencias fueron dictadas por formaciones que incluían a jueces nombrados ilegalmente; por último, una vez finalizado el mandato del Vicepresidente, un juez nombrado ilegalmente fue designado como nuevo Vicepresidente del Tribunal.
- (106) Estos cambios han supuesto, de hecho, una renovación completa del Tribunal Constitucional al margen del proceso normal previsto en la Constitución para el nombramiento de jueces.
- (107) La respuesta de las autoridades polacas a la Recomendación complementaria de la Comisión de 21 de diciembre de 2016 no disipó las inquietudes de la Comisión ni anunció medidas concretas para abordar las cuestiones planteadas. La respuesta ignora la sentencia de 7 de noviembre de 2016, según la cual la Constitución exige que el Presidente del Tribunal sea nombrado entre los candidatos que hayan obtenido una mayoría en el pleno de ese órgano. La respuesta también pasa por alto el hecho de que la Constitución reconoce expresamente el puesto de Vicepresidente, que está sujeto al mismo procedimiento de nombramiento que el Presidente del Tribunal. En cuanto a la designación de un Presidente en funciones del Tribunal Constitucional, la respuesta no cita ninguna base jurídica en la Constitución y considera que se trató de un mecanismo excepcional de adaptación derivado de circunstancias extraordinarias. La respuesta de las autoridades polacas a la Recomendación complementaria de la Comisión de 26 de julio de 2017 tampoco disipó las dudas de la Comisión.
- (108) En sus Recomendaciones, la Comisión planteó asimismo otras cuestiones relacionadas con las tres leyes adoptadas en diciembre de 2016. Esas leyes incluyen diversas disposiciones que no respetan sentencias anteriores del Tribunal Constitucional y han añadido nuevos interrogantes, relacionados en particular con los procedimientos disciplinarios, la posibilidad de jubilación anticipada, los nuevos

requisitos para los jueces del Tribunal Constitucional y los cambios significativos en la organización interna de ese órgano.

3.4. Efecto combinado en la independencia y legitimidad del Tribunal Constitucional

- (109) La Comisión considera que, a raíz de las leyes aprobadas en 2016 y la evolución de la situación tras el nombramiento de la Presidenta en funciones, la independencia y la legitimidad del Tribunal Constitucional están gravemente debilitadas y la constitucionalidad de las leyes polacas ya no puede garantizarse de manera efectiva⁴³.
- (110) En su Recomendación de 26 de julio de 2017, la Comisión recomendó que las autoridades polacas adoptasen las siguientes medidas:
- restablecer la independencia y legitimidad del Tribunal Constitucional como garante de la Constitución polaca, velando por que sus jueces, su Presidente y su Vicepresidente sean elegidos y designados legalmente y aplicando plenamente las sentencias del Tribunal Constitucional de 3 y 9 de diciembre de 2015, que exigen que los tres jueces que fueron designados legalmente en octubre de 2015, durante la anterior legislatura, puedan asumir sus funciones judiciales en el Tribunal Constitucional, y que los tres jueces nombrados en la nueva legislatura sin una base jurídica válida no puedan actuar sin haber sido elegidos válidamente con anterioridad⁴⁴;
 - publicar y ejecutar plenamente las sentencias del Tribunal Constitucional.
- (111) No se ha aplicado ninguna de las medidas recomendadas por la Comisión:
- 1) los tres jueces designados legalmente en octubre de 2015, durante la anterior legislatura, aún no han podido asumir sus funciones judiciales en el Tribunal Constitucional; por el contrario, los tres jueces designados en la octava legislatura del *Sejm* sin una base jurídica válida fueron admitidos para tomar posesión de su cargo por la Presidenta en funciones del Tribunal;
 - 2) tres importantes sentencias del Tribunal Constitucional de 9 de marzo, de 11 de agosto y de 7 de noviembre de 2016 aún no han sido publicadas;
 - 3) ya finalizado el mandato del anterior Presidente del Tribunal Constitucional, todavía no se ha procedido a nombrar legalmente un nuevo Presidente; el anterior Presidente no fue sustituido por el Vicepresidente del Tribunal, sino por una Presidenta en funciones y, posteriormente, por la persona designada como Presidenta del Tribunal el 21 de diciembre de 2016; el nombramiento de la nueva Presidenta del Tribunal Constitucional se produjo antes de que pudiera tener lugar el control efectivo de la Ley del Estatuto de la Magistratura, la Ley de Organización y Procedimientos y la Ley de aplicación.
- (112) El que la constitucionalidad de las leyes polacas ya no pueda garantizarse es particularmente preocupante a efectos del respeto del Estado de Derecho, ya que, como se explicó en las Recomendaciones de 27 de julio y 21 de diciembre de 2016,

⁴³ Con arreglo al artículo 188 de la Constitución, el Tribunal Constitucional es competente para pronunciarse sobre la conformidad de las leyes y los tratados internacionales con la Constitución; sobre la conformidad de las leyes con los tratados internacionales cuya ratificación exige autorización previa por ley; sobre la conformidad de las disposiciones legales procedentes de autoridades centrales del Estado con la Constitución, los tratados internacionales ratificados y las leyes; sobre la conformidad con la Constitución de las actividades y los fines de los partidos políticos, y sobre los recursos de inconstitucionalidad. A tenor del artículo 189 de la Constitución, el Tribunal Constitucional debe asimismo dirimir los conflictos de jurisdicción entre los órganos constitucionales centrales del Estado.

⁴⁴ Véanse las Recomendaciones (UE) 2017/146 y (UE) 2016/1374.

el Parlamento polaco ha aprobado una serie de nuevos actos legislativos especialmente delicados, como una nueva Ley de la Función Pública⁴⁵, una Ley por la que se modifican la Ley de Policía y otras leyes⁴⁶, las leyes relativas al Ministerio Fiscal⁴⁷, una Ley sobre el Defensor del Pueblo y por la que se modifican otras leyes⁴⁸, una Ley sobre el Consejo Nacional de Medios de Comunicación⁴⁹ y una Ley Antiterrorista⁵⁰.

- (113) Además, la repercusión sobre el Estado de Derecho de la falta de independencia y de control constitucional legítimo en Polonia se ve ahora seriamente agravada por el hecho de que la constitucionalidad de las nuevas leyes relacionadas con el sistema judicial polaco mencionadas en el apartado 5.2 y que se analizan con mayor detalle en la sección 4 ya no puede verificarse y ser garantizada por un Tribunal Constitucional independiente.

4. AMENAZAS A LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL ORDINARIO

- (114) La Ley del Tribunal Supremo, la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios y la Ley del Colegio Nacional de la Judicatura contienen una serie de disposiciones que despiertan serias dudas en cuanto a los principios de separación de poderes e independencia judicial.

4.1. Ley del Tribunal Supremo

4.1.1. Cese y jubilación forzosa de los jueces del Tribunal Supremo

- (115) La Ley del Tribunal Supremo reduce la edad general de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo de 70 a 65 años⁵¹. Esta medida resulta aplicable a todos los jueces en activo. Los jueces que hayan alcanzado la edad de 65 años, o la vayan a alcanzar en los 3 meses siguientes a la entrada en vigor de la ley, serán jubilados⁵².
- (116) Al rebajar la edad de jubilación y aplicarla a los jueces actuales del Tribunal Supremo, la ley pone fin al mandato de un importante número de jueces del Tribunal Supremo, que pueden ser obligados a jubilarse: en concreto 31 de los 83 jueces (37 %), según el Tribunal Supremo. La reducción de la edad de jubilación de los actuales jueces del Tribunal Supremo tiene una repercusión especialmente negativa en este Tribunal en concreto, integrado por jueces que, por la propia naturaleza del Tribunal, se encuentran al final de su carrera profesional. Dicho cese obligatorio de

⁴⁵ Ley de 30 de diciembre de 2015 por la que se modifica la Ley de la Función Pública y otras leyes, publicada en el Boletín Oficial el 8 de enero de 2016, punto 34.

⁴⁶ Ley de 15 de enero de 2016 por la que se modifica la Ley de la Policía y otras leyes, publicada en el Boletín Oficial el 4 de febrero de 2016, punto 147.

⁴⁷ Ley de 28 de enero de 2016 del Ministerio Fiscal, publicada en el Boletín Oficial el 15 de febrero de 2016, punto 177; Ley de 28 de enero de 2016 de aplicación de la Ley relativa al Ministerio Fiscal, publicada en el Boletín Oficial el 15 de febrero de 2016, punto 178.

⁴⁸ Ley de 18 de marzo de 2016 por la que se modifica la Ley del Defensor del Pueblo y otras leyes, publicada en el Boletín Oficial el 17 de mayo de 2016, punto 677.

⁴⁹ Ley del Consejo Nacional de Medios de Comunicación, de 22 de junio de 2016, publicada en el Boletín Oficial el 29 de junio de 2016, punto 929.

⁵⁰ Ley de Medidas de Lucha contra el Terrorismo, de 10 de junio de 2016, publicada en el Boletín Oficial el 24 de junio de 2016, punto 904.

⁵¹ Artículo 37, apartado 1, de la Ley del Tribunal Supremo. Esta disposición es aplicable también a los jueces del Tribunal Supremo Administrativo, dado que el artículo 49 de la Ley de 25 de julio de 2002, de Organización de los Tribunales Administrativos, establece que los asuntos relacionados con el Tribunal Supremo Administrativo que no se rigen por dicha ley (como por ejemplo el régimen de jubilación) se rigen, *mutatis mutandis*, por la Ley del Tribunal Supremo.

⁵² Artículo 111, apartado 1, de la Ley del Tribunal Supremo. Además, en virtud del artículo 111, apartado 3, de la Ley del Tribunal Supremo, todos los jueces de la sala de lo militar (con independencia de su edad) serán cesados y jubilados, sin posibilidad de solicitar al Presidente de la República la prórroga de su mandato.

un número considerable de los actuales jueces del Tribunal Supremo permite una renovación inmediata y de gran alcance del Tribunal Supremo. Esta posibilidad suscita especial inquietud en lo que se refiere a la separación de poderes, sobre todo si se analiza de forma conjunta con las reformas simultáneas del Consejo Nacional del Poder Judicial. De hecho, debido a la reducción de la edad de jubilación, todos los nuevos jueces serán nombrados por el Presidente de la República a recomendación del Consejo Nacional del Poder Judicial, en su nueva composición, que estará dominada en gran medida por los miembros de designación política. La jubilación forzosa de los actuales jueces del Tribunal Supremo también plantea dudas en relación con el principio de inamovilidad de los jueces, que es un elemento clave de la independencia de los jueces, tal y como se recoge en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁵³, así como en los criterios europeos⁵⁴. En su dictamen sobre el proyecto de ley del Tribunal Supremo, la Comisión de Venecia subraya que la jubilación anticipada de los actuales jueces socava tanto la inamovilidad como la independencia del Tribunal en general⁵⁵.

- (117) Los jueces deben estar protegidos frente al cese mediante salvaguardias efectivas contra las intervenciones o presiones indebidas procedentes de otros poderes estatales⁵⁶. La independencia judicial requiere la existencia de garantías que resulten suficientes para proteger a la persona de quienes tienen la función de fallar un litigio⁵⁷. La inamovilidad de los jueces durante su mandato es consecuencia de su independencia y, por tanto, está comprendida entre las garantías del artículo 6, apartado 1, del CEDH⁵⁸. En consecuencia, los jueces solo deben ser cesados de forma individual, en caso de que ello esté justificado sobre la base de un procedimiento disciplinario relativo a su actuación individual y siempre que se respeten todas las garantías de defensa propias de una sociedad democrática. Los jueces no pueden ser cesados en grupo, ni tampoco por razones generales no relacionadas con su comportamiento individual. Dichas garantías y salvaguardias no existen en el presente caso, y las disposiciones de que se trata constituyen una violación flagrante de la independencia de los jueces del Tribunal Supremo y de la separación de poderes⁵⁹ y, por lo tanto, del Estado de Derecho.

⁵³ Asunto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de junio de 1984, Campbell y Fell / Reino Unido, apartado 80; Asunto de 30 de noviembre de 2011, Henryk Urban y Ryszard Urban / Polonia, apartado 45; asunto de 21 de junio de 2011, Fruni/Eslovaquia, apartado 145; y asunto de 3 de marzo de 2005, Brudnicka y otros / Polonia, apartado 41.

⁵⁴ Apartados 49 y 50 de la Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidad («la Recomendación del Consejo de Europa de 2010»).

⁵⁵ CDL(2017)035, apartado 48.

⁵⁶ Asunto de 31 de mayo de 2005, Syfait y otros, C-53/03, apartado 31; Asunto de 4 de febrero de 1999, Köllensperger y Atzwanger, C-103/97, apartado 20.

⁵⁷ Asunto de 9 de octubre de 2014, TDC, C-222/13, apartados 29 a 32; asunto de 19 de septiembre de 2006, Wilson, C-506/04, apartado 53; asunto de 4 de febrero de 1999, Köllensperger y Atzwanger, C-103/97, apartados 20 a 23; asunto de 12 de septiembre de 1997, Dorsch Consult, C-54/96, apartado 36; asunto de 29 de noviembre de 2001, De Coster, C-17/00, apartados 18 a 21; asunto de 13 de diciembre de 2017, Hassani, C-403/16, apartado 40; asunto del TEDH de 23 de junio de 2016, Baka/Hungría, 20261/12, apartado 121.

⁵⁸ Asunto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de junio de 1984, Campbell y Fell / Reino Unido, A80 (1984), apartado 80.

⁵⁹ Las nuevas normas contravienen el principio de inamovilidad de los jueces, elemento clave de su independencia, tal y como se recoge en la Recomendación del Consejo de Europa de 2010 (apartado 49). En consecuencia, los jueces del Tribunal Supremo deben tener garantizado su puesto y sus mandatos no deben concluir anticipadamente. Además, las decisiones relativas a la selección y la carrera profesional de los jueces deben basarse en criterios objetivos establecidos previamente por ley o por las autoridades competentes, y cuando el Gobierno o el poder legislativo adopten decisiones relativas a la selección y la carrera profesional de los jueces, una autoridad independiente y competente procedente en gran medida del poder judicial debe poder formular recomendaciones o emitir dictámenes que la autoridad facultada para proceder a los nombramientos siga en la práctica (apartados 44 a 48).

- (118) Además, el mandato de seis años del actual Presidente primero, establecido en la Constitución, concluirá anticipadamente (según lo dispuesto en la Constitución, debería finalizar en 2020). En caso de que se ponga término al mandato del Presidente primero, el nombramiento de un «Presidente primero en funciones» por parte del Presidente de la República se producirá al margen del procedimiento normal⁶⁰: según la Constitución, el Presidente primero debe ser nombrado por el Presidente de la República de entre los candidatos propuestos por el pleno del Tribunal Supremo⁶¹. Dicha conclusión anticipada de un mandato consagrado en la Constitución constituye una grave violación del principio de inamovilidad y de seguridad en el cargo. El nombramiento de un Presidente primero en funciones con arreglo a un procedimiento *ad hoc* sin participación del poder judicial suscita serias preocupaciones en relación con el principio de separación de poderes.
- (119) Según la exposición de motivos de la ley, la renovación del Tribunal Supremo es indispensable, debido a la manera en que el Tribunal Supremo ha tramitado los asuntos de «descomunización» desde 1989 y debido a que aún hay jueces del Tribunal que trabajaron o resolvieron asuntos durante el régimen anterior⁶². El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha subrayado claramente que un proceso de depuración debe llevarse a cabo de forma individualizada (por ejemplo, debe diferenciarse entre los diferentes niveles de implicación en el régimen anterior) y considera que las medidas de depuración llevadas a cabo mucho después del final del régimen comunista podrían estar menos justificadas, habida cuenta de la disminución de los riesgos que penden sobre las democracias de reciente creación⁶³. El Estado podría adoptar otras medidas proporcionadas respecto de los jueces con pasado comunista, entre las que se encontraría la celebración de procesos transparentes en asuntos individuales ante órganos imparciales que actúen con arreglo a criterios previamente establecidos por ley⁶⁴.
- (120) En su dictamen sobre el proyecto de ley del Tribunal Supremo, la Comisión de Venecia señala que es difícil entender por qué una persona a la que se había considerado apta para desempeñar funciones oficiales durante varios años más de repente es considerada no apta. La exposición de motivos de la ley puede entenderse en el sentido de que, como resultado de la reforma, se jubilará a la mayoría de los magistrados más veteranos, muchos de los cuales prestaron servicios durante el régimen anterior. Si esta interpretación es correcta, el planteamiento es inaceptable: si las autoridades dudan de la lealtad de jueces concretos, deben seguir los procedimientos disciplinarios o de depuración vigentes, y no modificar la edad de jubilación.
- (121) La Comisión de Venecia considera que el cese anticipado de un gran número de jueces del Tribunal Supremo (incluido el Presidente primero) aplicándoles, con efecto inmediato, una edad de jubilación más baja conculca sus derechos individuales y pone en peligro la independencia del poder judicial en su conjunto;

⁶⁰ De conformidad con el artículo 111, apartado 4, de la Ley del Tribunal Supremo, el Presidente de la República confiará la presidencia del Tribunal Supremo a un juez del Tribunal Supremo de su elección. Ese «Presidente primero en funciones» ejercerá sus funciones hasta que el pleno presente 5 candidatos para el cargo de Presidente primero del Tribunal Supremo (artículo 12). El pleno del Tribunal Supremo podrá presentar estos candidatos cuando hayan sido nombrados al menos 110 jueces del Tribunal Supremo.

⁶¹ El artículo 183, apartado 3, de la Constitución polaca establece que «el Presidente primero del Tribunal Supremo será nombrado por el Presidente de la República por un período de 6 años de entre los candidatos propuestos por el pleno del Tribunal Supremo».

⁶² Página 2 de la exposición de motivos.

⁶³ Asunto del TEDH de 3 de septiembre de 2015, Sõro/Estonia, , apartados 60 a 62.

⁶⁴ Apartados 44 a 47 y 50 de la Recomendación del Consejo de Europa de 2010.

debe permitírseles ejercer su cargo hasta la edad de jubilación vigente en la actualidad⁶⁵. La Comisión de Venecia subraya en particular que la jubilación anticipada de los actuales jueces socava tanto la inamovilidad como la independencia del Tribunal en general⁶⁶.

- (122) Por último, estas disposiciones suscitan dudas acerca de su constitucionalidad. Como señalan el Tribunal Supremo y el Defensor del Pueblo, el cese y la jubilación forzosa de jueces del Tribunal Supremo viola el principio de independencia judicial y afecta directamente al derecho a un juez independiente. El Defensor del Pueblo señala que el nombramiento de un Presidente primero del Tribunal Supremo en funciones constituye una violación del Estado de Derecho, al vulnerar el principio de no asunción de competencias de poderes del Estado, el principio de separación y equilibrio de poderes y el principio de independencia judicial.

4.1.2. *Facultad de prorrogar el mandato de los jueces del Tribunal Supremo*

- (123) Con arreglo a la ley, los jueces del Tribunal Supremo afectados por la reducción de la edad de jubilación que deseen prorrogar su mandato pueden presentar una solicitud dirigida al Presidente de la República⁶⁷.
- (124) Por lo que se refiere a la facultad del Presidente de la República para decidir prorrogar el mandato de los jueces del Tribunal Supremo, no existen criterios ni está previsto un plazo para la adopción de una decisión, ni se prevé en la legislación la posibilidad de revisión judicial. Si un juez ha solicitado la prórroga, está «a merced» de la decisión del Presidente de la República. Además, el Presidente de la República podrá acordar la prórroga en dos ocasiones (por 3 años cada vez). Estos elementos afectan a la inamovilidad y permiten al Presidente de la República influir en los jueces en activo del Tribunal Supremo. El régimen es contrario a la Recomendación del Consejo de Europa de 2010, que exige que las decisiones relativas a la selección y la carrera profesional de los jueces se basen en criterios objetivos establecidos previamente por ley y que debe existir una autoridad independiente y competente procedente en gran medida del poder judicial autorizada para formular recomendaciones o emitir dictámenes que la autoridad facultada para proceder a los nombramientos siga en la práctica⁶⁸. También establece que los jueces afectados deben tener derecho a impugnar las decisiones relativas a su carrera profesional⁶⁹.
- (125) El nuevo régimen de jubilación afecta negativamente a la independencia de los jueces⁷⁰. Las nuevas reglas crean un instrumento adicional a través del cual el Presidente de la República puede influir individualmente sobre los jueces. En particular, la ausencia de criterios sobre la prórroga de los mandatos abre la puerta a una discrecionalidad indebida, socavando así el principio de inamovilidad de los

⁶⁵ Dictamen CDL(2017)035, apartado 130.

⁶⁶ Dictamen CDL(2017)035, apartado 48.

⁶⁷ La solicitud debe presentarse ante el Presidente primero del Tribunal Supremo, que emite un dictamen sobre la solicitud del juez. Para prorrogar el mandato del Presidente primero, este debe presentar al Presidente de la República el dictamen del colegio del Tribunal Supremo. En el proceso de toma de decisión, el Presidente de la República puede solicitar un dictamen no vinculante del Consejo Nacional del Poder Judicial (véase el artículo 37, apartados 2 a 4, en relación con el artículo 111, apartado 1, de la Ley del Tribunal Supremo). Cabe señalar que, según el dictamen del Tribunal Supremo, con arreglo a la Constitución, dicha decisión del Presidente de la República exigiría el refrendo del Primer Ministro, de conformidad con el artículo 144, apartados 1 y 2, de la Constitución polaca.

⁶⁸ Apartados 46 y 47. Este régimen también plantearía dudas en relación con el Plan de Acción del Consejo de Europa para fortalecer la independencia y la imparcialidad judicial [CM(2016)36 final, sección C, apartado ii, en lo sucesivo, «Plan de Acción del Consejo de Europa de 2016») y los parámetros de referencia del CCJE (Informe n.º 1 sobre las normas relativas a la independencia y a la inamovilidad de los jueces, apartado 25).

⁶⁹ Apartado 48 de la Recomendación del Consejo de Europa de 2010.

⁷⁰ Apartado 49 de la Recomendación del Consejo de Europa de 2010.

jueces. Al tiempo que adelanta la edad de jubilación, la ley permite que el Presidente de la República prorrogue el mandato de los jueces hasta 6 años. Asimismo, no hay ningún plazo para que el Presidente de la República adopte una decisión sobre la prórroga, lo que le permite mantener la influencia sobre los jueces afectados durante el resto del mandato de estos. Incluso antes de alcanzar la edad de jubilación, la mera perspectiva de tener que solicitar al Presidente dicha prórroga puede representar una presión sobre los jueces afectados.

- (126) En su dictamen sobre el proyecto de ley del Tribunal Supremo, la Comisión de Venecia subraya que esta facultad del Presidente de la República le confiere una influencia excesiva sobre los jueces del Tribunal Supremo que se *aproximan* a la edad de jubilación. Por este motivo, la Comisión de Venecia considera que el Presidente de la República, en cuanto político electo, no debe tener la facultad discrecional de prorrogar el mandato de un juez del Tribunal Supremo más allá de la edad de jubilación⁷¹.
- (127) Las nuevas reglas también suscitan dudas acerca de su constitucionalidad. Según los dictámenes del Defensor del Pueblo y el Tribunal Supremo, el nuevo mecanismo de prórroga de los mandatos judiciales no respeta el principio de legalidad y separación de poderes.

4.1.3. El recurso extraordinario

- (128) La ley introduce una nueva forma de control judicial de sentencias y decisiones definitivas y vinculantes, el recurso extraordinario⁷². En el plazo de tres años⁷³ a partir de la entrada en vigor de la ley, el Tribunal Supremo podrá anular⁷⁴ en todo o en parte⁷⁵ toda sentencia definitiva dictada por un tribunal polaco en los últimos veinte años, incluidas las sentencias del Tribunal Supremo, salvo algunas excepciones⁷⁶. La facultad de interponer el recurso corresponde, entre otros, al Fiscal General y al Defensor del Pueblo⁷⁷. Los motivos del recurso son amplios: el recurso extraordinario puede interponerse si es necesario para garantizar el Estado de Derecho y la justicia social y la sentencia no puede derogarse o modificarse mediante otros recursos extraordinarios, y o bien (1) viola los principios o los derechos y libertades de las personas y los ciudadanos consagrados en la Constitución; o (2)

⁷¹ Dictamen CDL(2017)035, apartados 51 y 130.

⁷² Artículo 89, apartado 1, de la Ley del Tribunal Supremo.

⁷³ Artículo 115 de la Ley del Tribunal Supremo. Transcurrido el plazo de tres años, el recurso debería presentarse en el plazo de cinco años desde que la sentencia de que se trate fuera definitiva y de un año si se hubiera interpuesto recurso de casación, a no ser que el recurso extraordinario se presentara en perjuicio de la parte demandada, en cuyo caso se podría interponer en el plazo de un año desde que la sentencia fuera definitiva (o, si se hubiere interpuesto recurso de casación, en el plazo de seis meses tras el examen del recurso de casación). Véase el artículo 89, apartado 4, de la Ley del Tribunal Supremo.

⁷⁴ Si han transcurrido cinco años desde que la decisión impugnada fuera definitiva y la decisión tiene efectos jurídicos irreversibles, o si así se desprende de los principios o los derechos y libertades de las personas y los ciudadanos consagrados en la Constitución, el Tribunal Supremo puede limitarse a confirmar que la resolución impugnada es contraria a Derecho e indicar las circunstancias que lo llevaron a adoptar tal decisión (véanse el artículo 89, apartado 4, y el artículo 115, apartado 2, de la Ley del Tribunal Supremo).

⁷⁵ Artículo 91, apartado 1, de la Ley del Tribunal Supremo.

⁷⁶ Los asuntos penales no pueden ser objeto de recurso extraordinario en perjuicio de la parte acusada más de un año después de que la sentencia haya adquirido carácter definitivo (o, si se hubiera interpuesto recurso de casación, en el plazo de seis meses tras el examen del recurso de casación); tampoco hay posibilidad de recurso contra sentencias que declaren la nulidad o la anulación de un matrimonio o declaren un divorcio (solo en la medida en que una o ambas partes se hayan vuelto a casar después de que la sentencia fuera definitiva) o una decisión sobre adopción. El recurso extraordinario no puede referirse a faltas leves o infracciones tributarias leves; véase el artículo 90, apartados 3 y 4, de la Ley del Tribunal Supremo.

⁷⁷ Artículo 89, apartado 2, de la Ley del Tribunal Supremo.

supone una violación flagrante de la ley en razón de su interpretación errónea o su incorrecta aplicación; o (3), existe una contradicción evidente entre las conclusiones del tribunal y las pruebas obtenidas⁷⁸.

- (129) Este nuevo procedimiento de recurso extraordinario suscita preocupación por lo que respecta al principio de seguridad jurídica, que es un elemento clave del Estado de Derecho⁷⁹. Como ha señalado el Tribunal de Justicia, procede recordar la importancia que tiene, tanto en el ordenamiento jurídico de la Unión como en los ordenamientos jurídicos nacionales, el principio de cosa juzgada: «con el fin de garantizar tanto la estabilidad del Derecho y de las relaciones jurídicas como la buena administración de justicia, es necesario que no puedan impugnarse las resoluciones judiciales que hayan adquirido firmeza tras haberse agotado las vías de recurso disponibles o tras expirar los plazos previstos para dichos recursos»⁸⁰. Como señaló el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la revisión extraordinaria no debe ser un «recurso encubierto», y «la mera posibilidad de que existan dos puntos de vista en un asunto no es un motivo de reexamen»⁸¹.
- (130) En su dictamen sobre el proyecto de ley del Tribunal Supremo, la Comisión de Venecia subrayó que el procedimiento de recurso extraordinario es peligroso para la estabilidad del ordenamiento jurídico polaco. El dictamen señala que será posible reabrir cualquier asunto que se haya resuelto en el país en los últimos 20 años por prácticamente cualquier motivo y el sistema podría dar lugar a una situación en la que ya ninguna sentencia llegue a ser definitiva⁸².
- (131) El nuevo recurso extraordinario también suscita dudas acerca de su constitucionalidad. Según el Tribunal Supremo y el Defensor del Pueblo, la ley afecta al principio de estabilidad de la jurisprudencia y al carácter definitivo de las resoluciones judiciales⁸³, el principio de protección de la confianza en el Estado y la ley, así como el derecho a un juicio dentro de un plazo razonable⁸⁴.

4.1.4. Otras disposiciones

- (132) Como se subrayaba en el dictamen de la Comisión de Venecia y de otros organismos⁸⁵, una serie de disposiciones de la Ley del Tribunal Supremo despiertan reservas en cuanto a los principios de independencia judicial y separación de poderes.
- (133) La nueva ley establece un nuevo régimen disciplinario para los jueces del Tribunal Supremo. Se prevén dos tipos de agentes disciplinarios: *el agente disciplinario del Tribunal Supremo*, nombrado por el Colegio del Tribunal Supremo por un mandato de 4 años⁸⁶, y *el agente disciplinario extraordinario designado en cada caso por el Presidente de la República* de entre los jueces del Tribunal Supremo, los jueces

⁷⁸ Artículo 89, apartado 1, puntos 1 a 3, de la Ley del Tribunal Supremo.

⁷⁹ Asunto del TEDH de 28 de octubre de 1999, Brumărescu/Rumanía, apartado 61; asunto de 3 de marzo de 2003, Ryabikh/Rusia, apartados 54 y 57; asunto de 25 de enero de 2000, Miragall Escolano y otros / España, apartado 33; y asunto de 20 de diciembre de 2007, Phinikaridou/Chipre, apartado 52.

⁸⁰ Asunto de 30 de septiembre de 2003, Köbler, C-224/01, apartado 38.

⁸¹ Moreira Ferreira / Portugal (n.º 2), 11 de julio de 2017 (final), apartado 62.

⁸² Dictamen CDL(2017)035, apartados 58, 63 y 130.

⁸³ El Tribunal Constitucional ha considerado ambos principios como parte integrante del Estado de Derecho; véanse las sentencias del Tribunal Constitucional SK 7/06, de 24 de octubre de 2007, y SK 77/06, de 1 de abril de 2008.

⁸⁴ Sentencia SK 19/05, de 28 de noviembre de 2006; SK 16/05, de 14 de noviembre de 2007.

⁸⁵ En especial, los dictámenes del Tribunal Supremo de 6 y 23 de octubre y 30 de noviembre de 2017, el dictamen del Defensor del Pueblo de 11 de noviembre de 2017 y el dictamen de la OIDDH-OSCE de 13 de noviembre de 2017.

⁸⁶ Artículo 74 de la Ley del Tribunal Supremo.

ordinarios, los jueces de los tribunales militares y los fiscales⁸⁷. Con arreglo a la legislación polaca, solo los agentes disciplinarios pueden decidir sobre la incoación de procedimientos disciplinarios contra los jueces. La designación de un agente extraordinario por el Presidente de la República se produce sin la participación del poder judicial y equivale a una petición de incoar una investigación preliminar. El nombramiento de un agente disciplinario extraordinario respecto de un procedimiento disciplinario en curso excluye al agente disciplinario del Tribunal Supremo respecto de ese mismo procedimiento⁸⁸. El hecho de que el Presidente de la República (y, en algunos casos, también el Ministro de Justicia⁸⁹) tenga la facultad de influir en los procedimientos disciplinarios contra jueces del Tribunal Supremo mediante el nombramiento de un agente disciplinario que investigará el asunto (en lo sucesivo, «el agente disciplinario»), lo que excluiría al agente disciplinario del Tribunal Supremo de un procedimiento en curso, genera motivos de preocupación en relación con el principio de separación de poderes y puede afectar a la independencia judicial. Estas cuestiones también se han planteado en los dictámenes de la OIDDH-OSCE y del Tribunal Supremo⁹⁰.

- (134) La ley elimina asimismo una serie de garantías procesales en los procedimientos disciplinarios contra los jueces ordinarios⁹¹ y los jueces del Tribunal Supremo⁹²: podrían utilizarse contra un juez pruebas obtenidas de forma ilegal⁹³; en determinadas circunstancias, las pruebas presentadas por el juez afectado podrían no ser tomadas en consideración⁹⁴; la prescripción para los asuntos disciplinarios se suspendería durante el período del procedimiento disciplinario, lo que significa que un juez podría ser objeto de un procedimiento por tiempo indefinido⁹⁵; por último, un procedimiento disciplinario podría seguir su curso aun en ausencia del juez afectado (incluso si la ausencia estuviera justificada)⁹⁶. El nuevo régimen disciplinario también presenta aspectos preocupantes en cuanto al cumplimiento de las garantías

⁸⁷ Artículo 76, apartado 8, de la Ley del Tribunal Supremo; el Presidente de la República puede nombrar al agente disciplinario extraordinario de entre los fiscales propuestos por el Fiscal del Estado si un caso disciplinario se refiere a una falta disciplinaria que satisfaga los criterios de un delito doloso perseguido de oficio o de un delito tributario doloso.

⁸⁸ Artículo 76, apartado 8, de la Ley del Tribunal Supremo.

⁸⁹ De conformidad con el artículo 76, apartado 9, de la ley del Tribunal Supremo, el Ministro de Justicia puede comunicar al Presidente de la República la necesidad de designar un agente disciplinario extraordinario si se produce un caso de falta disciplinaria que satisfaga los criterios de un delito doloso perseguido de oficio o de un delito tributario doloso. Parece que la determinación de si un asunto responde o no a estos criterios la efectúan de manera autónoma el Ministro de Justicia y el Presidente de la República, puesto que ante sus decisiones de nombrar el agente disciplinario extraordinario no cabe recurso.

⁹⁰ Dictamen de la OIDDH-OSCE, de 13 de noviembre de 2017, apartados 119-121; dictamen del Tribunal Supremo de 6 de octubre, página 34.

⁹¹ De conformidad con el artículo 108, apartados 17 a 19, de la Ley del Tribunal Supremo, el Ministro de Justicia tiene la facultad de fijar el número de jueces de un tribunal disciplinario que juzgará a un juez ordinario, así como de nombrarlos, sin consultar al poder judicial. Además, el Ministro de Justicia tendría la posibilidad de controlar personalmente los asuntos disciplinarios contra los jueces de los tribunales ordinarios mediante agentes disciplinarios y un agente disciplinario extraordinario del Ministro de Justicia nombrado por él mismo (incluidos también, en determinadas circunstancias, los fiscales). Los agentes disciplinarios nombrados por el Ministro de Justicia podrían reabrir investigaciones cerradas a petición del Ministro de Justicia.

⁹² Con arreglo a la ley, las disposiciones previstas en la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, incluidas las relativas a aspectos de procedimiento del procedimiento disciplinario, son aplicables *mutatis mutandis* a los jueces del Tribunal Supremo; véanse el artículo 72, apartado 1, y el artículo 108, en relación con el artículo 10, apartado 1, de la Ley del Tribunal Supremo. La Ley del Tribunal Supremo modifica en su artículo 108 la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios.

⁹³ Artículo 108, apartado 23, de la Ley del Tribunal Supremo en lo relativo al artículo 115 *quater* añadido a la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios.

⁹⁴ Si la prueba se presentó fuera de plazo, véase el artículo 108, apartado 22, de la Ley del Tribunal Supremo.

⁹⁵ Artículo 108, apartado 13, letra b, de la Ley del Tribunal Supremo.

⁹⁶ Artículo 108, apartado 23, de la Ley del Tribunal Supremo.

procesales del artículo 6, apartado 1 del CEDH, que son aplicables a los procedimientos disciplinarios contra jueces⁹⁷.

- (135) La ley modifica la estructura interna del Tribunal Supremo, al añadir dos nuevas salas. Una nueva sala de control extraordinario y asuntos públicos conocerá de los asuntos planteados en el marco del nuevo procedimiento de recurso extraordinario⁹⁸. Parece que esta nueva sala estará compuesta en su mayoría de nuevos jueces⁹⁹ y dictaminará la validez de las elecciones generales y municipales y conocerá de los litigios electorales, incluidos los litigios que se susciten en las elecciones al Parlamento Europeo¹⁰⁰. Además, una nueva sala disciplinaria autónoma¹⁰¹ compuesta únicamente de nuevos jueces¹⁰² se encargará de la revisión en primera y segunda instancia de los asuntos disciplinarios contra jueces del Tribunal Supremo¹⁰³. Estas dos nuevas salas, de gran autonomía y compuestas de nuevos jueces, plantean interrogantes acerca de la separación de poderes. Como ha señalado la Comisión de Venecia, aunque ambas salas forman parte del Tribunal Supremo, en la práctica están por encima de las otras salas, de modo que se genera el riesgo de que todo el sistema judicial esté dominado por estas salas compuestas de nuevos jueces elegidos con una influencia decisiva de la mayoría gobernante¹⁰⁴. Asimismo, la Comisión de Venecia subraya que la ley supondrá la revisión judicial de litigios electorales especialmente vulnerables a la influencia política, lo que crea un grave riesgo para el funcionamiento de la democracia en Polonia¹⁰⁵.
- (136) La ley introduce jueces legos, que serán nombrados por el Senado de la República¹⁰⁶, para procedimientos ante el Tribunal Supremo relativos a recursos extraordinarios y asuntos disciplinarios examinados por el Tribunal Supremo. Como ha señalado la Comisión de Venecia, la introducción de jueces legos en las dos nuevas salas del Tribunal Supremo pone en peligro la eficacia y calidad de la justicia¹⁰⁷.

4.2. La Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial

- (137) Con arreglo a la Constitución polaca, la independencia de los jueces queda salvaguardada por el Consejo Nacional del Poder Judicial¹⁰⁸. El papel del Consejo Nacional del Poder Judicial tiene un impacto directo sobre la independencia de los jueces, en particular por lo que respecta a ascensos, traslados, procedimientos

⁹⁷ Asunto del TEDH de 19 de abril de 2007, Vilho Eskelinen y otros / Finlandia, apartado 62; asunto de 5 de febrero de 2009, Olujić/Croacia, apartados 34 a 43; asunto de 20 de noviembre de 2012, Harabin/Eslovaquia, apartados 118 a 124; y asunto de 23 de junio de 2016, Baka/Hungría, apartados 100 a 119.

⁹⁸ Artículos 26 y 94 de la Ley del Tribunal Supremo.

⁹⁹ Artículo 134 de la Ley del Tribunal Supremo; la antigua sala de lo laboral, seguridad social y asuntos públicos se divide en dos salas: la sala de lo laboral y seguridad social y la nueva sala de control extraordinario y asuntos públicos; esta nueva sala estará compuesta por nuevos jueces, puesto que todos los jueces actuales son trasladados a la sala de lo laboral y seguridad social; los jueces actuales del Tribunal Supremo pueden solicitar el traslado a esta nueva sala.

¹⁰⁰ Se puede consultar la lista completa de los asuntos de los que conoce esta sala en el artículo 26.

¹⁰¹ El Presidente de la sala disciplinaria es autónomo respecto del Presidente primero del Tribunal Supremo y el presupuesto de dicha sala puede incrementarse sustancialmente en comparación con el presupuesto global del Tribunal Supremo (véanse el artículo 7, apartados 2 y 4, y el artículo 20 de la Ley del Tribunal Supremo).

¹⁰² Con arreglo al artículo 131 de la Ley del Tribunal Supremo, no se puede trasladar a ningún juez del Tribunal Supremo a la sala disciplinaria hasta que todos los jueces de dicha sala hayan sido nombrados.

¹⁰³ Se puede consultar la lista completa de los asuntos de los que conoce la sala disciplinaria en el artículo 27 de la Ley del Tribunal Supremo.

¹⁰⁴ Dictamen CDL(2017)035, apartado 92.

¹⁰⁵ Dictamen CDL(2017)035, apartado 43.

¹⁰⁶ Artículo 61, apartado 2, de la Ley del Tribunal Supremo.

¹⁰⁷ Dictamen CDL(2017)035, apartado 67.

¹⁰⁸ Artículo 186, apartado 1, de la Constitución polaca: «El Consejo Nacional del Poder Judicial deberá salvaguardar la independencia de los tribunales y los jueces».

disciplinarios, ceses y jubilación anticipada. Por ejemplo, el ascenso de un juez (desde un tribunal de partido judicial a un tribunal regional) requiere que el Presidente de la República vuelva a nombrarlo y, por lo tanto, recurrir de nuevo al procedimiento de evaluación y nombramiento con la participación del Consejo Nacional del Poder Judicial. Los jueces auxiliares que ya estén desempeñando funciones judiciales también deben ser evaluados por el Consejo Nacional del Poder Judicial antes de su nombramiento como juez por el Presidente de la República.

- (138) Por esta razón, en los Estados miembros en los que se ha establecido un Consejo del Poder Judicial, su independencia es especialmente importante para evitar influencias indebidas por parte del Gobierno o del Parlamento sobre la independencia de los jueces¹⁰⁹.
- (139) La ley del Consejo Nacional del Poder Judicial agrava la preocupación por la independencia del poder judicial en tanto en cuanto facilita la conclusión prematura del mandato de todos los jueces-miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial y establece un régimen completamente nuevo para el nombramiento de sus jueces-miembros que permite un alto grado de injerencia política.
- (140) De conformidad con el artículo 6 de la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, los mandatos de todos los actuales jueces-miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial concluirán de forma prematura. Tal conclusión, decidida por el poder legislativo, plantea motivos de preocupación en cuanto a la independencia del Consejo y la separación de poderes. El Parlamento adquirirá una influencia decisiva sobre la composición del Consejo, en detrimento de la influencia de los propios jueces. Esta renovación del Consejo Nacional del Poder Judicial podría producirse en un plazo de un mes y medio a partir de la publicación de la ley¹¹⁰. El cese prematuro también suscita dudas acerca de su constitucionalidad, como se pone de relieve en el dictamen del Consejo Nacional del Poder Judicial, del Tribunal Supremo y del Defensor del Pueblo.
- (141) Asimismo, el nuevo régimen de designación de los jueces-miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial plantea serios motivos de preocupación. Criterios europeos bien consolidados, en particular la Recomendación de 2010 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, establecen que «al menos la mitad de los miembros de [los consejos del poder judicial] deben ser jueces seleccionados por sus homólogos de entre todos los niveles del sistema judicial y con respeto del pluralismo interno de dicho sistema»¹¹¹. Corresponde a los Estados miembros

¹⁰⁹ Por ejemplo, en el contexto de procedimientos disciplinarios contra jueces instruidos por un Consejo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha puesto en tela de juicio el nivel de influencia del poder ejecutivo o legislativo dado que el Consejo estaba compuesto por una mayoría de miembros designados directamente por dichas autoridades; Asunto del TEDH de 21 de junio de 2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá / Portugal, 55391/13, 57728/13 y 74041/13, apartado 77.

¹¹⁰ Los mandatos de los actuales jueces-miembros expiraría el día anterior al del comienzo de un nuevo mandato conjunto de los nuevos jueces-miembros del Consejo, pero no más tarde de 90 días a partir de la entrada en vigor de la ley. El calendario es el siguiente: dentro de los 3 días siguientes a la publicación de la ley, el Presidente del *Sejm* anuncia el inicio del procedimiento de nombramiento. En un plazo de 21 días a partir de dicho anuncio, las entidades autorizadas (grupos de al menos 25 jueces o 2 000 ciudadanos) presentan al Presidente del *Sejm* los candidatos a puestos de jueces-miembros del Consejo. Tras la finalización de este plazo de 21 días, el Presidente de la cámara remite la lista de candidatos a los grupos parlamentarios, quienes tendrán siete días para proponer hasta nueve candidatos de dicha lista. Posteriormente se desarrolla el procedimiento de nombramiento de acuerdo con las disposiciones comunes (véase más adelante); véanse los artículos 6 y 7 de la Ley por la que se modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y el artículo 1, apartados 1 y 3, en cuanto a los artículos incorporados 11 *bis* y 11 *quinquies* de la Ley por la que se modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial.

¹¹¹ Apartado 27; véase también el punto C, inciso ii), del Plan de Acción del Consejo de Europa de 2016; apartado 27 del Informe n.º 10 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) sobre el Consejo del Poder Judicial al servicio de la

organizar sus sistemas judiciales, incluido el establecimiento o no de un Consejo del Poder Judicial. Sin embargo, en caso de que dicho Consejo se haya establecido, como ocurre en Polonia, ha de garantizarse su independencia en consonancia con los criterios europeos.

- (142) Hasta la aprobación de la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, el sistema polaco estaba en plena consonancia con estos criterios, puesto que el Consejo Nacional del Poder Judicial estaba compuesto de una mayoría de jueces elegidos por jueces. El artículo 1, apartado 1, y el artículo 7 de la Ley por la que se modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial cambiarían radicalmente este régimen, al establecer que los 15 jueces-miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial serán nombrados y pueden ser reelegidos por el *Sejm*¹¹². Además, no existe ninguna garantía de que, con arreglo a la nueva ley, el *Sejm* vaya a designar a jueces-miembros del Consejo respaldados por el poder judicial, ya que los candidatos a estos puestos pueden presentarlos no solo grupos de 25 jueces, sino también grupos de al menos 2 000 ciudadanos¹¹³. Por otra parte, la lista final de candidatos a los que el *Sejm* deberá dar su aprobación en bloque es fijada previamente por una comisión del *Sejm*¹¹⁴. Las nuevas reglas sobre el nombramiento de jueces-miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial aumentan de forma significativa la influencia del Parlamento sobre el Consejo y afectan negativamente a su independencia, en contra de lo previsto en los criterios europeos. El hecho de que los jueces-miembros vayan a ser nombrados por el *Sejm* por mayoría de tres quintos no mitiga esta inquietud, puesto que de todos modos los jueces-miembros no serán elegidos por sus homólogos. Además, en el caso de que no se alcance la mayoría de tres quintos, los jueces-miembros del Consejo serán nombrados por el *Sejm* por mayoría absoluta de votos.
- (143) Esta situación suscita reservas desde el punto de vista de la independencia del poder judicial. Por ejemplo, un juez de partido judicial que deba dictar una sentencia en un asunto delicado desde un punto de vista político al mismo tiempo que se postule para un ascenso a juez de un tribunal regional podría decantarse por favorecer la postura preconizada por la mayoría política para no comprometer sus posibilidades de obtener el ascenso. Aun cuando dicho riesgo no se materialice, el nuevo régimen no prevé garantías suficientes para asegurar la apariencia de independencia, que es crucial para mantener la confianza que los tribunales de una sociedad democrática deben inspirar a la ciudadanía¹¹⁵. También los jueces auxiliares deberán ser evaluados por un Consejo Nacional del Poder Judicial politizado antes de su nombramiento como jueces.

sociedad; y apartado 2.3 del Informe 2010-11 de la Red Europea de Consejos del Poder Judicial, titulado «Consejos del Poder Judicial».

¹¹² La Constitución establece que el Consejo Nacional del Poder Judicial se compone de miembros natos (el Presidente primero del Tribunal Supremo, el Ministro de Justicia, el Presidente del Tribunal Supremo Administrativo y un representante de designación presidencial) y miembros electos. Los miembros electos son cuatro diputados «elegidos por el *Sejm*», dos senadores «elegidos por el Senado» y 15 jueces («elegidos de entre» los que integran los tribunales ordinarios, los tribunales administrativos, los tribunales militares y el Tribunal Supremo).

¹¹³ Artículo 1, apartado 3, de la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, que incorpora al artículo 11 *bis* los apartados 2 y 3: cabe señalar que cada grupo (de jueces y de ciudadanos) puede presentar más de una candidatura para un juez-miembro del Consejo.

¹¹⁴ En caso de que los grupos parlamentarios no presenten, en total, 15 candidatos, los elegirá la Mesa del *Sejm* a fin de elaborar una lista de 15 candidatos que luego remitirá a la comisión del *Sejm* (véase el artículo 1, apartado 3, por el que se incorpora el artículo 11 *quater* y el artículo 11 *quinquies*, apartados 1 a 4).

¹¹⁵ Asunto del TEDH de 23 de abril de 2015, Morice/Francia, 29369/10, apartado 78; asunto de 10 de mayo de 2001, Chipre/Turquía, 25781/94, apartado 233.

- (144) La Comisión de Venecia considera que la elección de los 15 miembros judiciales del Consejo General del Poder Judicial por parte del Parlamento, junto con la sustitución inmediata de los miembros actuales, dará lugar a una politización sustancial de este organismo. La Comisión de Venecia recomienda que, en lugar de eso, los miembros judiciales del Consejo Nacional del Poder Judicial deben ser elegidos por sus homólogos, como en la ley actual¹¹⁶. Observa asimismo que la ley debilita la independencia del Consejo en lo relativo a la mayoría del Parlamento y contribuye a un debilitamiento de la independencia del poder judicial en su conjunto¹¹⁷.
- (145) En sus dictámenes sobre el proyecto de ley, el Tribunal Supremo, el Consejo Nacional del Poder Judicial y el Defensor del Pueblo plantearon una serie de dudas en cuanto a la constitucionalidad del nuevo régimen. En particular, el Consejo Nacional del Poder Judicial señala que, en virtud de la Constitución polaca, el Consejo sirve de contrapeso al Parlamento, que ha sido autorizado por la Constitución para decidir el contenido de la ley. El nombramiento político de jueces-miembros y la terminación anticipada del mandato de los actuales jueces-miembros del Consejo vulnera, por lo tanto, los principios de separación de poderes e independencia judicial. Como se explica en las anteriores Recomendaciones, en la actualidad no es posible un control constitucional efectivo de estas disposiciones .

4.3. La Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios

4.3.1. Edad de jubilación y facultad de prorrogar el mandato de los jueces

- (146) El artículo 1, apartado 26, letras b) y c), y el artículo 13, apartado 1, de la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios establecen que la edad de jubilación aplicable a los jueces ordinarios se reducirá de 67 a 60 años para las juezas y de 67 a 65 años para los jueces, y el Ministro de Justicia tendrá la facultad de acordar la prórroga de los mandatos judiciales (hasta los 70 años) con arreglo a criterios vagos. A la espera de dicha decisión, los jueces concernidos permanecerán en su puesto.
- (147) El nuevo régimen de jubilación afecta negativamente a la independencia de los jueces¹¹⁸. Las nuevas normas crean un instrumento adicional a través del cual el Ministro de Justicia puede influir individualmente sobre los jueces. En particular, la vaguedad de los criterios sobre la prórroga de los mandatos permite una discrecionalidad indebida, socavando así el principio de inamovilidad de los jueces¹¹⁹. A pesar de reducir la edad de jubilación, la ley permite al Ministro de Justicia prorrogar el mandato de los jueces hasta en diez años en el caso de las juezas y en cinco años en caso de los jueces. Asimismo, no hay ningún plazo para que el Ministro de Justicia adopte una decisión sobre la prórroga, lo que le permite mantener la influencia sobre los jueces afectados durante el resto del mandato de estos. Incluso antes de alcanzar la edad de jubilación, la mera perspectiva de tener que solicitar al Ministro de Justicia dicha prórroga puede representar una presión sobre los jueces afectados.
- (148) Al reducir la edad de jubilación de los jueces y al mismo tiempo supeditar la prórroga de su mandato a la decisión del Ministro de Justicia, las nuevas normas socavan el principio de inamovilidad de los jueces, que es un elemento clave de su

¹¹⁶ Dictamen CDL(2017)035, apartado 130.

¹¹⁷ Dictamen CDL(2017)035, apartado 31.

¹¹⁸ Recomendación del Consejo de Europa de 2010, apartado 49.

¹¹⁹ En virtud de la Ley, el Ministro de Justicia decide si procede o no prorrogar el mandato de un juez «teniendo en cuenta el uso racional del personal judicial común y las necesidades derivadas de la carga de trabajo de determinados órganos jurisdiccionales» [véase el artículo 1, apartado 26, letra b), de la Ley].

independencia, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Entre los requisitos necesarios para la independencia de un órgano jurisdiccional, el Tribunal de Justicia señaló que los jueces deben disfrutar de independencia personal y operativa en el ejercicio de sus funciones y estar protegidos contra su cese mediante unas salvaguardias efectivas contra intervenciones o presiones indebidas procedentes del poder ejecutivo¹²⁰. Las disposiciones de que se trata no son acordes a los criterios europeos, según los cuales los jueces deben tener garantizado su puesto hasta alcanzar la edad obligatoria de jubilación, en caso de que se haya fijado. La Comisión de Venecia comparte la inquietud de la Comisión¹²¹.

- (149) La Comisión señala que las nuevas normas también plantean dudas sobre la constitucionalidad. Según el dictamen del Tribunal Supremo¹²², el hecho de permitir que el Ministro de Justicia decida sobre la prórroga del mandato de un juez, en combinación con la reducción de la edad de jubilación, conculca el principio de inamovilidad de los jueces (artículo 180, apartado 1, de la Constitución). Como se explicó anteriormente, la Comisión recuerda que actualmente no es posible un control constitucional efectivo de estas disposiciones.
- (150) La respuesta de las autoridades polacas a la Recomendación de la Comisión de 26 de julio de 2017 no atenúa las preocupaciones ni anuncia medidas concretas para abordar las cuestiones planteadas por la Comisión. La respuesta ignora la presión que puede ejercer el Ministro de Justicia sobre jueces concretos antes de decidir sobre si los autoriza a permanecer en el cargo tras alcanzar la edad de jubilación.

4.3.2. *Los presidentes de tribunal*

- (151) En el ordenamiento jurídico polaco, los presidentes de tribunal desempeñan una doble función: no solo tienen una responsabilidad como administradores de los tribunales, sino que, además, ejercen funciones judiciales. La Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios suscita dudas respecto de la independencia personal de los presidentes de tribunal cuando ejercen su función judicial.

Facultad de cese

- (152) Los artículos 17, apartado 1, y 18, apartado 1, de la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios prevén normas sobre el cese de los presidentes y los vicepresidentes de los tribunales. Durante los seis primeros meses siguientes a la entrada en vigor de la ley, se le concede al Ministro de Justicia la facultad de cesar a los presidentes de tribunal, sin estar vinculado por criterios concretos, sin necesidad de alegar motivo alguno y sin que el poder judicial pueda bloquear dichas decisiones. Además, no existe la posibilidad de revisión judicial de las decisiones de cese del Ministro de Justicia.
- (153) La inquietud de la Comisión deriva de las facultades del Ministro de Justicia durante dicho período de seis meses. Con arreglo al artículo 1, apartado 7, transcurrido dicho período, el Ministro de Justicia seguirá pudiendo cesar a los presidentes de tribunal, pero tendría que consultar al Consejo Nacional del Poder Judicial, que podría

¹²⁰ Asunto de 31 de mayo de 2005, Syfait y otros, C-53/03, apartado 31; asunto de 4 de febrero de 1999, Köllensperger y Atzwanger, C-103/97, apartado 20.

¹²¹ Dictamen CDL-AD(2017)035, apartados 100 a 109.

¹²² Dictamen del Tribunal Supremo de 28 de abril de 2017.

bloquear el cese previsto mediante una resolución adoptada por una mayoría de dos tercios de los votos¹²³.

Facultad de nombramiento

- (154) Con arreglo al artículo 1, apartado 6, de la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, el Ministro posee la facultad de nombrar a los presidentes de tribunal. Los únicos criterios aplicables son que el Presidente del tribunal debe ser nombrado de entre los jueces de los tribunales de apelación o los tribunales regionales, para el puesto de Presidente de un tribunal de apelación; de entre los jueces de los tribunales de apelación, los tribunales regionales o los tribunales de partido judicial, para el puesto de Presidente de un tribunal regional; y de entre los jueces de los tribunales regionales o los tribunales de partido judicial, para el puesto de Presidente de un tribunal de partido judicial. El Ministro de Justicia no tiene obligación de consultar al poder judicial para adoptar la decisión de nombramiento. El Ministro presenta al Presidente del tribunal al pleno del tribunal de que se trate una vez que lo ha nombrado. El Ministro de Justicia conserva la facultad de nombrar a los presidentes de tribunal después de finalizado el período de seis meses.

Efectos de las facultades de cese y nombramiento

- (155) Dado que los presidentes de tribunal son jueces en activo, las facultades expuestas anteriormente de cesar arbitrariamente durante un período de seis meses y de nombrar a los presidentes de tribunal otorgan al Ministro de Justicia la capacidad de influir en dichos presidentes, lo que puede afectar a la independencia personal de estos al ejercer sus funciones judiciales. Por ejemplo, un Presidente de un tribunal que deba dictar sentencia en un asunto delicado contra el Estado puede sentirse presionado por el Ministro de Justicia para seguir la posición del Gobierno a fin de evitar ser cesado como Presidente del tribunal, en vez de resolver de forma independiente y en atención al fondo del asunto. La independencia judicial exige que los jueces no estén subordinados a ningún otro órgano al resolver los asuntos y que estén protegidos frente a presiones o intervenciones externas que puedan comprometer su capacidad de dictar sentencia de forma independiente en los procesos de que conocen¹²⁴.
- (156) La facultad discrecional del Ministro de Justicia también puede influir en la forma en que resuelven los jueces que desean ascender a Presidentes de tribunal, especialmente en los asuntos más delicados desde el punto de vista político, para no menoscabar sus posibilidades de ser nombrados presidentes. Como consecuencia, su independencia personal al resolver se vería igualmente afectada.
- (157) Además, cabe señalar que los presidentes de tribunal, en su calidad de gestores del tribunal, tienen importantes facultades respecto de otros jueces. La facultad discrecional del Ministro de Justicia para cesar y nombrar a los presidentes de tribunal podría influir en la manera en que estos ejercen sus facultades de gestión respecto de otros jueces. Esto podría interferir en la independencia personal de estos jueces. Por lo tanto, las facultades otorgadas al Ministro de Justicia tendrán también

¹²³ El artículo 1, apartado 7, de la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios establece que, si el Consejo Nacional del Poder Judicial no presenta un dictamen en el plazo de 30 días a partir de que el Ministro de Justicia comunique el cese previsto, ello no impedirá dicho cese.

¹²⁴ Asunto de 16 de febrero de 2017, Margarit Panicello, C-503/15, apartados 37 y 38; asunto de 6 de octubre de 2015, Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, apartado 19; asunto de 9 de octubre de 2014, TDC, C-222/13, apartado 30; asuntos acumulados de 17 de julio de 2014, C-58/13 y C-59/13, Torresi, apartado 22; asunto de 19 de septiembre de 2006, Wilson, C-506/04, apartado 51.

un efecto indirecto en la independencia de los jueces sometidos a la autoridad de los presidentes de tribunal expuestos a la influencia del Ministro de Justicia. Por ejemplo, los presidentes de tribunal tienen la facultad de sustituir a los jueces en su función de jefes de división o jefes de sección de los tribunales¹²⁵, de formular advertencias escritas a dichos jefes de división o sección, que pueden llevar aparejada una reducción del complemento del puesto que reciben en caso de deficiencias¹²⁶, y de trasladar a jueces sin su consentimiento dentro de la estructura del tribunal que presiden (que abarca el partido judicial correspondiente a un tribunal y que puede implicar el traslado a un puesto en otra ciudad)¹²⁷.

- (158) En su Dictamen¹²⁸, la Comisión de Venecia destacó que esta nueva ley permite al poder ejecutivo interferir amplia y gravemente en la administración de justicia y plantea una grave amenaza para la independencia judicial como elemento clave del Estado de Derecho. La ley no protege suficientemente a los presidentes de tribunal contra la destitución arbitraria, y la decisión del Ministro de Justicia de nombrar o cesar a un Presidente de tribunal estará sujeta a la aprobación del Consejo Nacional del Poder Judicial o del pleno del tribunal correspondiente, adoptada por mayoría simple de votos. Además, en el Reglamento Interno, el Ministro de Justicia es competente para establecer «normas detalladas sobre la asignación de asuntos» y el «método de asignación aleatoria de asuntos», y podrá dictar también normas especiales cuando la asignación aleatoria de asuntos resulte imposible o ineficiente. Como ha destacado la Comisión de Venecia, esta facultad podría utilizarse para interferir en el sistema de asignación aleatoria de los asuntos; la determinación del método de distribución de asuntos no debería encontrarse entre las competencias discrecionales del Ministro de Justicia¹²⁹.
- (159) Por otra parte, los dictámenes del Tribunal Supremo, del Consejo Nacional del Poder Judicial y del Defensor del Pueblo han señalado que las disposiciones en cuestión plantean problemas de constitucionalidad. En particular, consentir la posibilidad de cese de los presidentes de tribunal por el Ministro de Justicia vulnera los principios de independencia judicial y separación de poderes. Sin embargo, en las circunstancias actuales, la constitucionalidad de estas disposiciones ya no puede ser verificada y garantizada por un tribunal constitucional independiente.
- (160) El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido un vínculo claro entre el cese en el puesto de Presidente de tribunal y la independencia judicial. En el asunto Baka, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que el cese anticipado del demandante en su cargo como Presidente del Tribunal Supremo, a pesar de seguir en activo como juez, no contribuía al objetivo de mantener la independencia del poder judicial, sino que lo menoscababa¹³⁰.
- (161) Según la información disponible, hasta la fecha, el Ministro de Justicia ha cesado a 24 presidentes de tribunal y ha nombrado al menos a 32 (esta cifra incluye los nombramientos para puestos vacantes ordinarios).

¹²⁵ Con arreglo a los artículos 17, apartado 2, y 18, apartado 2, de la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, la facultad de los presidentes de los tribunales de apelación y regionales para sustituir a los jueces en su función de jefes de división, jefes adjuntos de división, jefes de sección y jueces de inspección se concede durante los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la ley.

¹²⁶ Artículo 1, apartado 13, letra b), de la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios.

¹²⁷ Artículo 1, apartado 5, letra b), de la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios.

¹²⁸ Dictamen CDL-AD(2017)035, apartado 125.

¹²⁹ Dictamen CDL-AD(2017)035, apartado 120.

¹³⁰ Asunto del TEDH de 23 de junio de 2016, Baka/Hungría, 20261/12, apartado 172.

- (162) La respuesta de las autoridades polacas a la Recomendación de la Comisión de 26 de julio de 2017 no atenúa las preocupaciones de esta ni anuncia medidas concretas para abordar las cuestiones planteadas por la Comisión. La respuesta niega que las facultades del Ministro de Justicia interfieran en la independencia de los presidentes de tribunal al resolver asuntos en tanto que jueces y subraya que las facultades del Ministro se refieren únicamente a las actividades administrativas de los presidentes de tribunal. Sin embargo, la respuesta ignora que la facultad de cesar arbitrariamente a los presidentes de tribunal durante el período de seis meses permite al Ministro mantener su influencia sobre los presidentes de tribunal, lo que puede afectar a la independencia personal de estos al resolver asuntos.

4.3.2. Otras reservas

- (163) El Ministro de Justicia puede formular «observaciones escritas» a un Presidente de un tribunal inferior en relación con la supuesta mala gestión del tribunal por parte de este. Como consecuencia de dichas «observaciones escritas», el Presidente del tribunal inferior puede sufrir una reducción de su complemento de puesto de hasta un 50 % durante un período máximo de seis meses¹³¹. El propio Ministro puede emitir una «notificación escrita» dirigida al Presidente o al Vicepresidente del tribunal de apelación y reducir el complemento de puesto en consecuencia. Dado que toda reducción de la retribución de un juez como consecuencia de su actividad debe considerarse una sanción disciplinaria¹³², el Ministro de Justicia no debe poder decidir esta reducción por sí mismo sin ninguna resolución judicial que lo refrende.

4.4. Otros actos legislativos

4.4.1. Ley de la Escuela Nacional de la Judicatura

- (164) En la nueva legislatura se ha aprobado legislación nueva que suscita inquietud por lo que respecta a la independencia judicial y la separación de poderes.
- (165) En virtud del artículo 2, apartados 1 y 36, de la Ley de la Escuela Nacional de la Judicatura, se encomiendan a los jueces auxiliares funciones judiciales en tribunales de partido judicial por un período de cuatro años. En particular, los jueces auxiliares estarán autorizados a actuar como jueces únicos en los tribunales de partido judicial.
- (166) Sin embargo, en el ordenamiento jurídico polaco, los jueces auxiliares no tienen el mismo estatuto que los jueces¹³³. Los jueces auxiliares son designados por un período limitado a cuatro años y después de 36 meses pueden optar a un puesto como jueces. Los jueces auxiliares no están sujetos a las mismas garantías de protección de la independencia judicial que los jueces (por ejemplo, las aplicables al nombramiento, que no está sujeto al mismo procedimiento que para los jueces). A diferencia del puesto de juez, el de juez asistente que desempeña funciones judiciales no está contemplado en la Constitución. Esto implica que su estatuto, así como las garantías de su independencia, pueden ser modificados mediante una ley ordinaria y no requieren ninguna modificación de la Constitución¹³⁴. El hecho de que los jueces

¹³¹ El Ministro de Justicia puede ejercer influencia sobre los presidentes de los tribunales de apelación mediante la evaluación de su rendimiento; mientras que una evaluación negativa podría dar lugar a la imposición de penalizaciones económicas a los presidentes de tribunal, una evaluación positiva podría conllevar un aumento de su complemento de puesto; artículo 1, apartados 13 a 15, de la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios.

¹³² Dictamen CDL-AD(2017)035, apartados 114 a 117.

¹³³ A pesar de encomendárseles funciones judiciales, los jueces auxiliares son nombrados por el Ministro de Justicia directamente, con una participación mínima del Consejo Nacional del Poder Judicial.

¹³⁴ La independencia de los jueces debe consagrarse en la Constitución con normas más específicas adoptadas a nivel legislativo (véase, por ejemplo, la Recomendación del Consejo de Europa de 2010, apartado 7). También debe señalarse

auxiliares estén autorizados para actuar como jueces únicos en los tribunales de partido judicial hace que la cuestión de su independencia sea aún más importante.

- (167) Durante la tramitación legislativa de la Ley de la Escuela Nacional de la Judicatura, el Tribunal Supremo y el Consejo Nacional del Poder Judicial expresaron sus preocupaciones con respecto a si las garantías de independencia de los jueces auxiliares son conformes a la Constitución y suficientes para satisfacer las exigencias del derecho a un proceso equitativo consagrado en el artículo 6, apartado 1, del CEDH¹³⁵. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que el anterior régimen aplicable a los jueces auxiliares en Polonia no cumplía estos criterios¹³⁶.
- (168) La respuesta de las autoridades polacas recibida el 28 de agosto de 2017 a la Recomendación de la Comisión de 26 de julio de 2017 no atenúa las preocupaciones de esta ni anuncia medidas concretas para abordar las cuestiones planteadas por la Comisión.

4.4.2. Otras leyes

- (169) Las leyes del Ministerio Fiscal¹³⁷ fusionaron el cargo de Ministro de Justicia y el de Fiscal General e incrementaron considerablemente las facultades del Fiscal General en la gestión de la fiscalía, entre las que destacan nuevas competencias que permiten al Ministro de Justicia intervenir directamente en asuntos particulares.
- (170) Como ha destacado la Comisión de Venecia¹³⁸, aun reconociendo que la independencia o la autonomía del Ministerio Fiscal no es de carácter tan categórico como la de los tribunales, la fusión del cargo de Ministro de Justicia y del de Fiscal General, el aumento de las competencias de la Fiscalía General en el marco del Ministerio Fiscal, el incremento de las competencias del Ministro de Justicia en relación con el poder judicial en virtud de la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios y la debilidad de los controles de estas competencias dan lugar, de forma conjunta, a la acumulación de demasiadas competencias en una persona. Esto tiene consecuencias negativas directas no solo para la independencia del Ministerio Fiscal del ámbito político, sino también para la independencia del poder judicial y por tanto para la separación de poderes y el Estado de Derecho en Polonia.

5. CONSTATACIÓN DE UN RIESGO CLARO DE VIOLACIÓN GRAVE DE LOS VALORES CONTEMPLADOS EN EL ARTÍCULO 2 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

- (171) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7, apartado 1, del TUE, a propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión Europea, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, puede constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esa constatación, el Consejo oirá

que el Tribunal Supremo y el Consejo Nacional del Poder Judicial plantearon en sus dictámenes cuestiones sobre la constitucionalidad de dicha ley.

¹³⁵ Dictamen del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 2017; dictamen del Consejo Nacional del Poder Judicial de 10 de febrero de 2017.

¹³⁶ Asunto del TEDH de 28 de febrero de 2011, Henryk Urban y Ryszard Urban / Polonia, 23614/08; Asunto del TEDH de 14 de septiembre de 2011, Mirosław Garlicki / Polonia, 36921/07; asunto del TEDH de 10 de abril de 2012, Pohoska/Polonia, 33530/06.

¹³⁷ Ley de 28 de enero de 2016 del Ministerio Fiscal, publicada en el Boletín Oficial el 15 de febrero de 2016, punto 177; Ley de 28 de enero de 2016 de aplicación de la Ley del Ministerio Fiscal, publicada en el Boletín Oficial el 15 de febrero de 2016, punto 178.

¹³⁸ Dictamen CDL-AD(2017)037, apartados 28 y 115.

al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones¹³⁹.

- (172) La Comisión considera que la situación descrita en las secciones anteriores representa un riesgo claro de violación grave por parte de la República de Polonia del Estado de Derecho a que hace referencia el artículo 2 del TUE. La Comisión llega a esta conclusión tras haber considerado los hechos expuestos anteriormente.
- (173) La Comisión observa que, en un período de dos años, se han aprobado más de 13 leyes consecutivas que afectan a la estructura del sistema judicial de Polonia en su conjunto: el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, los tribunales ordinarios, el Consejo Nacional del Poder Judicial, el Ministerio Fiscal y la Escuela Nacional de la Judicatura. El elemento común de todas estas modificaciones legislativas es que se le ha conferido sistemáticamente al poder ejecutivo o al poder legislativo la posibilidad de interferir de forma significativa en la composición, las competencias, la administración y el funcionamiento de estas autoridades y órganos. Las modificaciones legislativas y sus efectos combinados ponen en grave peligro la independencia del poder judicial y la separación de poderes en Polonia, que son elementos fundamentales del Estado de Derecho. La Comisión también observa que esta intensa actividad legislativa se ha llevado a cabo sin la debida consulta de todas las partes interesadas, sin el espíritu de cooperación leal necesario entre las autoridades estatales y sin tener en cuenta las opiniones de numerosas organizaciones europeas e internacionales.
- (174) La Comisión ha mantenido un amplio diálogo con las autoridades polacas desde enero de 2016, a fin de encontrar soluciones a los problemas planteados. A lo largo de este proceso, la Comisión siempre ha justificado sus inquietudes de manera objetiva y rigurosa. En consonancia con el Marco para reforzar el Estado de Derecho, la Comisión emitió un dictamen seguido de tres Recomendaciones sobre el Estado de Derecho en Polonia. Ha intercambiado numerosa correspondencia y ha celebrado reuniones con las autoridades polacas. La Comisión siempre ha subrayado su disposición a desarrollar un diálogo constructivo y ha invitado en múltiples ocasiones a las autoridades polacas a celebrar nuevas reuniones a tal fin. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, el diálogo no ha logrado mitigar las reservas de la Comisión.
- (175) A pesar de las tres Recomendaciones de la Comisión, la situación se ha deteriorado de forma continuada. En concreto:
- 1) El nombramiento ilegal del Presidente del Tribunal Constitucional, la admisión de los tres jueces nombrados en la octava legislatura del *Sejm* sin base jurídica válida, la circunstancia de que uno de esos jueces haya sido nombrado Vicepresidente del Tribunal, el hecho de que los tres jueces que fueron designados legalmente en octubre de 2015, durante la anterior legislatura, no hayan podido asumir sus funciones judiciales en el Tribunal, así como los subsiguientes acontecimientos en el seno del Tribunal descritos anteriormente han dado lugar, de hecho, a una renovación completa del Tribunal al margen del proceso constitucional normal para el nombramiento de jueces. Por ello, la Comisión considera que la independencia y legitimidad del Tribunal Constitucional se ven gravemente debilitadas y, por consiguiente, la constitucionalidad de las leyes polacas ya no puede garantizarse de forma

¹³⁹ Véase también la Comunicación de la Comisión de 15 de octubre de 2003: Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, COM(2003) 606 final.

efectiva. En estas circunstancias, ya no puede considerarse que las resoluciones dictadas por el Tribunal supongan un control de constitucionalidad efectivo.

2) La Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y la Ley del Tribunal Supremo, en combinación también con la Ley de la Escuela Nacional de la Judicatura y la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, agravan de forma significativa la amenaza sistémica al Estado de Derecho definida en las Recomendaciones anteriores. A continuación se resumen las principales inquietudes:

a) Por lo que respecta al Tribunal Supremo,

- la jubilación forzosa de un número significativo de los jueces actuales del Tribunal Supremo, junto con la posibilidad de prorrogar su mandato judicial, así como el nuevo régimen disciplinario de los jueces del Tribunal Supremo, socavan estructuralmente la independencia de los jueces del Tribunal Supremo, siendo la independencia del poder judicial un elemento clave del Estado de Derecho;
- la jubilación forzosa de un número considerable de los jueces actuales del Tribunal Supremo también permite una renovación inmediata y de gran alcance del Tribunal Supremo. Esta posibilidad suscita inquietud en lo que se refiere a la separación de poderes, sobre todo si se analiza de forma conjunta con las reformas simultáneas del Consejo Nacional del Poder Judicial. De hecho, todos los nuevos jueces del Tribunal Supremo serán nombrados por el Presidente de la República a recomendación del Consejo Nacional del Poder Judicial, en su nueva composición, que estará en gran parte dominada por miembros de designación política. En consecuencia, la actual mayoría parlamentaria tendrá la capacidad de determinar, por lo menos de forma indirecta, la futura composición del Tribunal Supremo en mucha mayor medida de lo que podría hacerlo en un sistema en el que las normas existentes sobre la duración de los mandatos judiciales se aplicarían normalmente, sea cual sea dicha duración y sea cual sea el órgano del Estado que esté facultado para decidir sobre los nombramientos judiciales;
- el nuevo procedimiento de recurso extraordinario plantea dudas en relación con la seguridad jurídica y, si se considera en combinación con la posibilidad de una renovación inmediata y de gran alcance del Tribunal Supremo, también en relación con la separación de poderes.

b) Por lo que respecta a los tribunales ordinarios,

- al reducir la edad de jubilación de los jueces y al mismo tiempo supeditar la prórroga de su mandato a la decisión discrecional del Ministro de Justicia, las nuevas normas socavan el principio de inamovilidad de los jueces, que es un elemento clave de su independencia;
- la facultad discrecional del Ministro de Justicia de nombrar y cesar a los presidentes de tribunal, sin estar vinculado por criterios

específicos y sin obligación alguna de motivación, y sin que exista la posibilidad de que el poder judicial bloquee dichas decisiones ni la posibilidad de revisión judicial, puede afectar a la independencia personal de los presidentes de tribunal y de los demás jueces.

- c) Por lo que respecta al Consejo Nacional del Poder Judicial,
- la inquietud relativa a la independencia general del poder judicial se ve agravada por la terminación del mandato de todos los jueces-miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial y por el nuevo nombramiento de dichos jueces-miembros según un proceso que permite un alto grado de injerencia política.
- (176) Las nuevas leyes plantean serias dudas en cuanto a su compatibilidad con la Constitución polaca, como se pone de manifiesto en una serie de dictámenes, en particular los emitidos por el Tribunal Supremo, el Consejo Nacional del Poder Judicial y el Defensor del Pueblo. Sin embargo, como se explica en la Recomendación sobre el Estado de Derecho de 26 de julio de 2017, ya no se puede realizar un control constitucional efectivo de estas leyes.
- (177) Las medidas y declaraciones públicas contra los jueces y tribunales en Polonia impulsadas por el Gobierno polaco y por parlamentarios pertenecientes a la mayoría gobernante han dañado la confianza en el sistema judicial en su conjunto. La Comisión hace hincapié en el principio de cooperación leal entre los órganos estatales que, como se puso de relieve en los dictámenes de la Comisión de Venecia, es un requisito constitucional previo en un Estado democrático regido por el Estado de Derecho.
- (178) Dado que la independencia del poder judicial es un elemento clave del Estado de Derecho, las nuevas leyes aumentan significativamente la amenaza sistémica para el Estado de Derecho, especialmente teniendo en cuenta su efecto combinado, tal como se expuso en las anteriores Recomendaciones. A este respecto, la Comisión de Venecia destacó que la combinación de las modificaciones propuestas amplifica el efecto negativo de cada una de ellas en la medida en que pone en grave riesgo la independencia del poder judicial polaco en su conjunto¹⁴⁰.
- (179) El hecho de que las autoridades polacas, tras la suspensión de las leyes del Tribunal Supremo y del Consejo Nacional del Poder Judicial aprobadas en julio de 2017, no hayan aprovechado esta ocasión para tener en cuenta las reservas expresadas por la Comisión en su tercera Recomendación, así como por otros agentes, en particular la Comisión de Venecia, demuestra claramente la falta de disposición por parte de las autoridades polacas para hacer frente a estas inquietudes.
- (180) Las consecuencias de esta situación son especialmente graves:
- 1) Dado que la independencia y legitimidad del Tribunal Constitucional están gravemente debilitadas, la constitucionalidad de las leyes polacas ya no puede garantizarse de forma efectiva. Esta situación es particularmente preocupante a efectos del respeto del Estado de Derecho, ya que, como se explicaba en las Recomendaciones de la Comisión, el Parlamento polaco ha aprobado una serie de leyes especialmente delicadas, como una nueva Ley de la Función Pública¹⁴¹, una Ley por la que se modifica la Ley de Policía y otras leyes¹⁴²,

¹⁴⁰ Dictamen CDL-AD(2017)035, apartado 131.

¹⁴¹ Ley de 30 de diciembre de 2015, por la que se modifica la Ley de la Función Pública y otras leyes, publicada en el Boletín Oficial el 8 de enero de 2016, punto 34.

leyes relativas al Ministerio Fiscal¹⁴³, una ley del Defensor del Pueblo y por la que se modifican otras leyes¹⁴⁴, una Ley del Consejo Nacional de Medios de Comunicación¹⁴⁵ y una Ley Antiterrorista¹⁴⁶.

- 2) El respeto del Estado de Derecho no es solo un requisito *sine qua non* para la protección de todos los valores fundamentales contemplados en el artículo 2 del TUE. También es un requisito ineludible para garantizar el respeto de todos los derechos y obligaciones que se derivan de los Tratados y para apuntalar la confianza mutua entre los ciudadanos, las empresas y las autoridades nacionales en los ordenamientos jurídicos de todos los demás Estados miembros.
 - 3) La Comisión subraya que el buen funcionamiento del Estado de Derecho es también fundamental en particular para el buen funcionamiento del mercado interior y para la creación de un entorno propicio a la inversión¹⁴⁷, ya que los operadores económicos deben saber que van a ser tratados por igual con arreglo a la ley. El respeto del Estado de Derecho es también fundamental para la confianza mutua en el ámbito de justicia y asuntos de interior, en particular para la eficacia de la cooperación judicial en asuntos civiles y penales, que se basa en el reconocimiento mutuo. Esto no se puede garantizar sin un poder judicial independiente en cada Estado miembro.
- (181) La Comisión recuerda que, cuando se instaure un sistema judicial constitucional, su eficacia es uno de los elementos clave del Estado de Derecho.
- (182) La Comisión también subraya que cualquiera que sea el modelo de sistema judicial elegido, la independencia del poder judicial debe ser protegida en aplicación del Derecho de la Unión. Corresponde a los Estados miembros organizar sus sistemas judiciales, incluida la decisión de crear o no un Consejo del Poder Judicial, cuyo papel es salvaguardar la independencia judicial. Sin embargo, en caso de que tal Consejo haya sido creado por un Estado miembro, como ocurre en Polonia, donde la Constitución confía explícitamente al Consejo Nacional del Poder Judicial la tarea de salvaguardar la independencia del poder judicial, la independencia de este Consejo debe garantizarse en consonancia con los criterios europeos.
- (183) La Comisión señala también que un gran número de agentes europeos e internacionales han expresado su profunda preocupación por la situación del Estado de Derecho en Polonia¹⁴⁸ y que el Parlamento Europeo ha declarado que la situación

¹⁴² Ley de 15 de enero de 2016, por la que se modifica la Ley de la Policía y otras leyes, publicada en el Boletín Oficial el 4 de febrero de 2016, punto 147.

¹⁴³ Ley de 28 de enero de 2016 del Ministerio Fiscal, publicada en el Boletín Oficial el 15 de febrero de 2016, punto 177; Ley de 28 de enero de 2016, de aplicación de la Ley del Ministerio Fiscal, publicada en el Boletín Oficial el 15 de febrero de 2016, punto 178.

¹⁴⁴ Ley de 18 de marzo de 2016, por la que se modifica la Ley del Defensor del Pueblo y otras leyes, publicada en el Boletín Oficial el 17 de mayo de 2016, punto 677.

¹⁴⁵ Ley de 22 de junio de 2016 del Consejo Nacional de Medios de Comunicación, publicada en el Boletín Oficial el 29 de junio de 2016, punto 929.

¹⁴⁶ Ley de 10 de junio de 2016, de Medidas de Lucha contra el Terrorismo, publicada en el Boletín Oficial el 24 de junio de 2016, punto 904.

¹⁴⁷ Recomendación del Consejo de 11 de julio de 2017 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de Polonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2017 de Polonia, considerando 14; DO L 261 de 9.8.2017, pp. 88-91.

¹⁴⁸ La Comisión de Venecia, el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados, la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea, la Red Europea de Consejos del Poder Judicial, el Consejo de la Abogacía Europea, así como numerosas organizaciones de la sociedad civil, tales como Amnistía Internacional y la Red Derechos Humanos y Democracia.

actual en Polonia representa un riesgo claro de violación grave de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE¹⁴⁹.

- (184) Tras dos años de diálogo con las autoridades polacas que no han dado resultados y no han impedido un mayor deterioro de la situación, es necesario y proporcionado entrar en una nueva fase de diálogo en la que participen oficialmente el Parlamento Europeo y el Consejo.
- (185) En vista de lo expuesto, y de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE, la Comisión presenta la presente propuesta motivada al Consejo, invitándolo a determinar que existe un riesgo claro de violación grave, por parte de la República de Polonia, del Estado de Derecho, que es uno de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE, y a dirigir recomendaciones adecuadas a Polonia en este respecto. Se adjunta a la presente propuesta razonada una propuesta de Decisión del Consejo relativa a dicha determinación.
- (186) De conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE, la presente propuesta motivada se emite al mismo tiempo que la Recomendación de la Comisión de 20 de diciembre de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia. La Comisión está dispuesta, en estrecha consulta con el Parlamento Europeo y el Consejo, a reconsiderar esta propuesta motivada en caso de que las autoridades polacas apliquen las medidas recomendadas que se detallan en dicha Recomendación en el plazo indicado.

¹⁴⁹ Apartado 16 de la Resolución de 15 de noviembre de 2017 sobre la situación del Estado de Derecho y de la democracia en Polonia; la Resolución encargó a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior la elaboración de un informe específico con el fin de someter a votación en el Pleno una propuesta motivada en la que solicitase al Consejo que actuase con arreglo al artículo 7, apartado 1, del TUE.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO**relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia**

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de la Unión Europea, y en particular su artículo 7, apartado 1,

Vista la propuesta motivada de la Comisión Europea¹⁵⁰,Vista la aprobación del Parlamento Europeo¹⁵¹,

Considerando lo siguiente:

- (1) La Unión Europea se fundamenta en los valores contemplados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea («TUE»), comunes a todos los Estados miembros, entre los que figura el respeto del Estado de Derecho.
- (2) En su propuesta motivada, la Comisión expone sus reservas relativas a la falta de una revisión constitucional independiente y legítima y a la aprobación, por el Parlamento polaco, de la Ley del Tribunal Supremo¹⁵², la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios¹⁵³, la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial¹⁵⁴ y la Ley de la Escuela Nacional de la Judicatura¹⁵⁵, que contienen disposiciones que suscitan serias preocupaciones en lo que respecta a la independencia judicial, la separación de poderes y la seguridad jurídica. En particular, los principales motivos de inquietud están relacionados con los nuevos regímenes de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo y los jueces de los tribunales ordinarios, el nuevo procedimiento de recurso extraordinario ante el Tribunal Supremo, el cese y el nombramiento de los presidentes de los tribunales ordinarios y la finalización del mandato y el procedimiento de nombramiento de los jueces-miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial.
- (3) La Comisión indicó también que las autoridades polacas no han tomado las medidas recomendadas en su Recomendación de 27 de julio de 2016¹⁵⁶ y las Recomendaciones complementarias de 21 de diciembre de 2016¹⁵⁷ y de 26 de julio de 2017¹⁵⁸ a fin de

¹⁵⁰ [INSERTAR Referencia]

¹⁵¹ DO C [...] de [...], p. [...].

¹⁵² Ley del Tribunal Supremo, aprobada por el *Sejm* el 8 de diciembre de 2017 y ratificada por el Senado el [...]

¹⁵³ Ley por la que se modifica la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, aprobada por el *Sejm* el 12 de julio de 2017 y publicada en el Boletín Oficial el 28 de julio de 2017.

¹⁵⁴ Ley por la que se modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y otras leyes, aprobada por el *Sejm* el 8 de diciembre de 2017 y ratificada por el Senado el [...].

¹⁵⁵ Ley por la que se modifica la Ley de la Escuela Nacional de la Judicatura y la Fiscalía, la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios y otras leyes, aprobada por el *Sejm* el 11 de mayo de 2017 y publicada en el Boletín Oficial el 13 de junio de 2017.

¹⁵⁶ Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia; DO L 217 de 12.8.2016, p. 53.

¹⁵⁷ Recomendación (UE) 2017/146 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2016, sobre el Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374; DO L 22 de 27.1.2017, p. 65.

hacer frente a la amenaza sistémica para el Estado de Derecho que se señala en dichas Recomendaciones.

- (4) El 20 de diciembre de 2017, de forma paralela a su propuesta motivada en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE, la Comisión adoptó otra Recomendación relativa al Estado de Derecho en Polonia. Sin embargo, Polonia no ha tomado las medidas recomendadas en el plazo establecido en dicha Recomendación.
- (5) El diálogo que la Comisión ha mantenido con las autoridades polacas dentro del Marco para reforzar el Estado de Derecho desde el 13 de enero de 2016 no ha mitigado las preocupaciones señaladas anteriormente.
- (6) El 15 de noviembre de 2017, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución en la que declaró que la situación actual en Polonia representa un riesgo claro de violación grave de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE.
- (7) Un gran número de agentes europeos e internacionales han expresado su profunda inquietud por la situación del Estado de Derecho en Polonia, entre ellos la Comisión de Venecia, el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados, la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea, la Red Europea de Consejos del Poder Judicial, el Consejo de la Abogacía Europea, así como numerosas organizaciones de la sociedad civil.
- (8) El [...] de 2018, el Consejo ha oído a la República de Polonia de conformidad con la segunda frase del artículo 7, apartado 1, del TUE.
- (9) Con independencia del modelo de sistema judicial elegido en un Estado miembro, el Estado de Derecho, consagrado en el artículo 2 del TUE, supone exigencias relativas a la independencia del poder judicial, la separación de poderes y la seguridad jurídica.
- (10) Suscita gran preocupación el hecho de que, como consecuencia de la legislación aprobada recientemente que se ha mencionado, el ordenamiento jurídico en Polonia ya no se ajuste a dichos requisitos.
- (11) El respeto del Estado de Derecho no es solo un requisito *sine qua non* para la protección de todos los valores fundamentales contemplados en el artículo 2 del TUE. También es un requisito ineludible para garantizar el respeto de todos los derechos y obligaciones que se derivan de los Tratados y para apuntalar la confianza mutua entre los ciudadanos, las empresas y las autoridades nacionales en los ordenamientos jurídicos de todos los demás Estados miembros.
- (12) El buen funcionamiento del Estado de Derecho es también fundamental para el buen funcionamiento del mercado interior, ya que los operadores económicos deben tener la certeza de que van a ser tratados por igual con arreglo a la ley.
- (13) El respeto del Estado de Derecho es fundamental para la confianza mutua en el ámbito de justicia y asuntos de interior, en particular para la eficacia de la cooperación judicial en asuntos civiles y penales, que se basa en el reconocimiento mutuo.
- (14) El principio de cooperación leal entre los órganos estatales es un requisito constitucional previo en un Estado democrático regido por el Estado de Derecho.

¹⁵⁸ Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión, de 26 de julio de 2017, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146; DO L 228 de 2.9.2017, p. 19.

- (15) Por estos motivos, debe determinarse, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7, apartado 1, del TUE, que existe un riesgo claro de violación grave, por parte de la República de Polonia, del Estado de Derecho, que es uno de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Existe un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia.

Artículo 2

El Consejo recomienda a la República de Polonia adoptar las siguientes medidas en un plazo de tres meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión:

- a) restablecer la independencia y legitimidad del Tribunal Constitucional como garante de la Constitución polaca, velando por que sus jueces, su Presidente y su Vicepresidente sean elegidos y designados legalmente, aplicando plenamente las sentencias del Tribunal Constitucional de 3 y 9 de diciembre de 2015, que exigen que los tres jueces que fueron designados legalmente en octubre de 2015, durante la anterior legislatura, puedan asumir sus funciones judiciales en el Tribunal Constitucional, y que los tres jueces nombrados en la nueva legislatura sin una base jurídica válida no puedan actuar sin antes haber sido elegidos de forma válida;
- b) publicar y ejecutar plenamente las sentencias del Tribunal Constitucional de 9 de marzo de 2016, de 11 de agosto de 2016 y de 7 de noviembre de 2016;
- c) velar por que se modifiquen la Ley del Tribunal Supremo, la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y la Ley de la Escuela Nacional de la Judicatura, a fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos relativos a la independencia del poder judicial, la separación de poderes y la seguridad jurídica;
- d) velar por que cualquier reforma del sistema judicial se elabore en estrecha cooperación con el poder judicial y todas las partes interesadas, incluida la Comisión de Venecia;
- e) abstenerse de actuaciones y declaraciones públicas que puedan socavar aún más la legitimidad del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, los tribunales ordinarios, los jueces, individual o colectivamente, o del poder judicial en su conjunto.

El destinatario de la presente Decisión es la República de Polonia.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*