



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 26 de marzo de 2020*

«Procedimiento prejudicial — Artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo — Estado de Derecho — Tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión — Principio de independencia judicial — Régimen disciplinario aplicable a los jueces nacionales — Competencia del Tribunal de Justicia — Artículo 267 TFUE — Admisibilidad — Interpretación necesaria para que el órgano jurisdiccional remitente pueda emitir su fallo — Concepto»

En los asuntos acumulados C-558/18 y C-563/18,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunal Regional de Łódź, Polonia) (C-558/18) y por el Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia, Polonia) (C-563/18), mediante resoluciones de 31 de agosto de 2018 y de 4 de septiembre de 2018, recibidas en el Tribunal de Justicia, respectivamente, el 3 de septiembre de 2018 y el 5 de septiembre de 2018, en el procedimiento entre

Miasto Łowicz

y

Skarb Państwa — Wojewoda Łódzki,

con intervención de:

Prokurator Generalny, representado por la Prokuratura Krajowa, anteriormente Prokuratura Regionalna w Łodzi,

Rzecznik Praw Obywatelskich (C-558/18),

y entre

Prokurator Generalny, representado por la Prokuratura Krajowa, anteriormente Prokuratura Okręgowa w Płocku,

y

VX,

WW,

XV (C-563/18),

* Lengua de procedimiento: polaco.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, la Sra. A. Prechal (Ponente), los Sres. M. Vilaras y E. Regan, P. G. Xuereb y la Sra. L. S. Rossi, Presidentes de Sala, y los Sres. M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen y T. von Danwitz, las Sras. C. Toader y K. Jürimäe y los Sres. C. Lycourgos y N. Piçarra, Jueces;

Abogado General: Sr. E. Tanchev;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, jefe de unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 18 de junio de 2019;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Skarb Państwa — Wojewoda Łódzki, por los Sres. J. Zasada y L. Jurek, en calidad de agentes;
- en nombre del Prokurator Generalny, representado por la Prokuratura Krajowa, por los Sres. A. Reczka, S. Bańko, B. Górecka y J. Szubert y P. Tarczyński;
- en nombre del Rzecznik Praw Obywatelskich, por los Sres. M. Taborowski y M. Wróblewski, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por los Sres. B. Majczyna y P. Zwolak, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. W. Gontarski, adwokat;
- en nombre del Gobierno letón, por las Sras. I. Kucina y V. Soņeca, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. K. Bulterman y C. S. Schillemans, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. K. Herrmann y el Sr. H. Krämer, en calidad de agentes;
- en nombre del Órgano de Vigilancia de la AELC, por las Sras. I. O. Vilhjálmsdóttir y C. Howdle, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 24 de septiembre de 2019;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial versan sobre la interpretación del artículo 19 TUE, apartado 1.
- 2 Estas peticiones se han presentado, por una parte, en el contexto de un litigio entre Miasto Łowicz (ciudad de Łowicz, Polonia) y Skarb Państwa — Wojewoda Łódzki (Tesoro Público — voivodato de Łódź, Polonia; en lo sucesivo, «Tesoro Público»), relativo a una solicitud de pago de fondos públicos (asunto C-558/18), y, por otra parte, en el contexto de un procedimiento penal incoado contra VX, WW y XV por haber participado en secuestros con fines lucrativos (asunto C-563/18).

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

- 3 Como se desprende de la resolución de remisión en el asunto C-558/18, la ciudad de Łowicz demandó al Tesoro Público ante el Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunal Regional de Łódź, Polonia) con el fin de obtener, con arreglo a la ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ley de Ingresos de las Entidades Territoriales), de 13 de noviembre de 2003 (Dz. U. de 2018, posición 317), el pago de 2 357 148 eslotis polacos (PLN) (aproximadamente 547 612 euros) en concepto de fondos destinados a cubrir los gastos en que incurrió dicha ciudad como consecuencia de la ejecución, en el período transcurrido entre 2005 y 2015, de determinadas funciones que se le encomendaron en materia de administración estatal.
- 4 Tras la oposición formulada por el Tesoro Público, se privó de fuerza ejecutiva a la orden de pago de dicho importe, emitida en la primera fase del procedimiento principal, y el asunto se está examinando en el marco del procedimiento ordinario. Según el órgano jurisdiccional remitente, es muy probable, a la vista de las pruebas recabadas en dicho procedimiento, que la resolución que se dicte sea desfavorable para el Tesoro Público.
- 5 Por lo que respecta al asunto C-563/18, de la resolución de remisión del Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia, Polonia) se desprende que se acusa a VX, WW y XV ante dicho órgano jurisdiccional de haber participado en dos secuestros con fines lucrativos, perpetrados, respectivamente, en 2002 y 2003. VX, WW y XV, que reconocieron los hechos imputados y cooperaron con las autoridades penales, solicitaron que se les concediera el estatuto de «testigos arrepentidos» («mały świadek koronny»), lo que llevará al órgano jurisdiccional remitente a tener en cuenta la posibilidad de concederles una atenuación extraordinaria de pena en virtud de lo dispuesto en el Código Penal.
- 6 Las peticiones de decisión prejudicial indican el temor de que pueda incoarse un procedimiento disciplinario contra el juez único encargado de cada asunto principal en el supuesto de que resuelva en el sentido señalado en los apartados 4 y 5 de la presente sentencia, respectivamente.
- 7 Este temor ha surgido, en esencia, por el hecho de que, como consecuencia de diversas reformas legislativas recientemente realizadas en Polonia, la objetividad e imparcialidad de los procedimientos disciplinarios contra los jueces ya no están garantizadas y la independencia de los órganos jurisdiccionales remitentes resulta afectada.
- 8 A este respecto, dichos órganos jurisdiccionales consideran, en primer lugar, que la composición de la Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo, Polonia), recientemente creada en el seno de dicho Tribunal en virtud de la ustawa o Sądzie Najwyższym (Ley del Tribunal Supremo), de 8 de diciembre de 2017 (Dz. U. de 2018, posiciones 5, 650, 771, 847, 848, 1045, 1443), resulta problemática y que, con arreglo a la citada Ley, dicha Sala debe conocer de los asuntos disciplinarios relativos a los jueces, tanto en primera instancia como en apelación.
- 9 Según explican dichos órganos jurisdiccionales, a los jueces de dicha Sala Disciplinaria los ha nombrado el presidente de la República a propuesta de la Krajowa Rada Sądownictwa (Consejo Nacional del Poder Judicial, Polonia). Como consecuencia de las modificaciones recientemente introducidas en la ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial), de 12 de mayo de 2011 (Dz. U. de 2011, posición 714), mediante la ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Ley por la que se modifican la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y otras leyes), de 8 de diciembre de 2017 (Dz. U. de 2018, posición 3), el Consejo Nacional del Poder Judicial, cuyos quince miembros que tienen la condición de magistrado son designados en lo sucesivo por el Sejm (Dieta, Cámara Baja del Parlamento polaco), y no por sus homólogos, como anteriormente, ya no constituye un órgano independiente del poder político.

- 10 En segundo lugar, el propio Consejo Nacional del Poder Judicial constituido de este nuevo modo se ha convertido en un órgano semidisciplinario, puesto que es competente para resolver los recursos contra las decisiones de los presidentes de tribunales relativas al traslado de jueces a otras formaciones jurisdiccionales. Por otra parte, el actual ministro de Justicia ha nombrado a muchos presidentes de tribunales y algunos de ellos han sido elegidos miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial.
- 11 En tercer lugar, las nuevas disposiciones introducidas en la ustawa — Prawo o ustroju sądów powszechnych (Ley de Organización de la Jurisdicción Ordinaria), de 27 de julio de 2001 (Dz. U. de 2018, posiciones 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045, 1443), relativas al procedimiento disciplinario aplicable a los jueces de los órganos jurisdiccionales ordinarios, han atribuido al ministro de Justicia, que ejerce simultáneamente la función de fiscal general, un poder prácticamente ilimitado en esta materia.
- 12 Los órganos jurisdiccionales remitentes explican también que el ministro de Justicia es competente, primero, para designar al agente disciplinario encargado de los asuntos relativos a jueces que forman parte de los órganos jurisdiccionales ordinarios; segundo, para iniciar procedimientos de investigación y, en caso de que el agente disciplinario considere que no debe incoarse un procedimiento disciplinario, para obligarle a incoar tal procedimiento; tercero, para proceder al nombramiento *ad hoc* de un agente disciplinario para tramitar un asunto determinado, y, cuarto, para designar a los jueces que han de ejercer la función de juez disciplinario en un tribunal de segunda instancia.
- 13 Además, en su opinión, la capacidad de influencia considerable que tiene así el ministro de Justicia no se acompaña de garantías adecuadas. En primer término, la definición legal de las infracciones que pueden dar lugar a la imposición de sanciones disciplinarias a los jueces es imprecisa. En segundo término, los procedimientos disciplinarios pueden tramitarse incluso pese a la incomparecencia justificada del juez investigado o de su representante. En tercer término, en tales procedimientos pueden utilizarse ahora pruebas obtenidas de forma irregular. En cuarto término, no se prevé ninguna garantía sobre la duración del procedimiento disciplinario. En quinto término, el ministro de Justicia puede solicitar la reapertura de un procedimiento disciplinario hasta cinco años después de su conclusión o de la adopción de una decisión en el supuesto de que aparezcan nuevos elementos.
- 14 Los órganos jurisdiccionales remitentes consideran que tales procedimientos disciplinarios confieren a los poderes legislativo y ejecutivo un medio para eliminar a los jueces cuyas resoluciones les resultan inoportunas y para influir en las resoluciones judiciales que deben dictar a través del efecto disuasorio que la perspectiva de un procedimiento de esa índole ejerce sobre ellos.
- 15 Según dichos órganos jurisdiccionales, de todo lo anterior se desprende que, con el fin de adoptar la resolución judicial que cada uno de ellos debe dictar en el litigio del que conoce, es necesario dilucidar, con carácter preliminar, si las normas nacionales antes mencionadas relativas al régimen disciplinario de los jueces menoscaban su independencia, privando así a los justiciables afectados de su derecho a un recurso judicial efectivo garantizado por el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. A su juicio, esta última disposición, en relación con los artículos 2 TUE y 4 TUE, apartado 3, exige a los Estados miembros que garanticen que los órganos que, como los órganos jurisdiccionales remitentes, se pronuncien sobre cuestiones relativas a la aplicación o a la interpretación del Derecho de la Unión cumplan las exigencias inherentes al derecho a la tutela judicial efectiva, exigencias entre las que reviste una importancia esencial la independencia de dichos órganos.
- 16 En estas circunstancias, el Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunal Regional de Łódź) y el Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia) decidieron suspender el procedimiento y plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

- 17 La cuestión prejudicial planteada por el Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunal Regional de Łódź) tiene la siguiente redacción:

«¿Debe interpretarse el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en el sentido de que la obligación, prevista en dicha disposición, de que los Estados miembros establezcan las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión es incompatible con disposiciones que incrementan sustancialmente el riesgo de infracción de las garantías de un procedimiento disciplinario independiente contra los jueces en Polonia mediante:

- 1) la influencia política en la tramitación de los procedimientos disciplinarios;
- 2) la aparición del riesgo de que se utilice el sistema de medidas disciplinarias para el control político del tenor de las resoluciones judiciales; y
- 3) la posibilidad de que las pruebas obtenidas de manera ilícita sean usadas en un procedimiento disciplinario contra los jueces?»

- 18 Por su parte, el Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia) planteó al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en el sentido de que la obligación, prevista en dicha disposición, de que los Estados miembros establezcan las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión es incompatible con disposiciones que suprimen las garantías de un procedimiento disciplinario independiente contra los jueces en Polonia mediante la influencia política en la tramitación de los procedimientos disciplinarios y la aparición del riesgo de que se utilice el sistema de medidas disciplinarias para el control político del tenor de las resoluciones judiciales?»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 19 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 1 de octubre de 2018, se ordenó la acumulación de los asuntos C-558/18 y C-563/18 a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.
- 20 En la fase escrita del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, el Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunal Regional de Łódź), mediante escritos de 7 y 11 de diciembre de 2018, y el Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia), mediante escritos de 30 de octubre y 12 de diciembre de 2018, informaron al Tribunal de Justicia de que cada uno de los dos jueces que le habían planteado las cuestiones prejudiciales en dichos asuntos había recibido de un adjunto al agente disciplinario encargado de los asuntos relativos a los jueces que forman parte de los órganos jurisdiccionales ordinarios una convocatoria para comparecer, en calidad de testigo, en una vista sobre los motivos que les habían llevado a plantear dichas cuestiones prejudiciales y sobre la posible existencia de una vulneración de la independencia judicial debido a que los dos jueces no adoptaron su resolución de remisión respectiva de manera autónoma.
- 21 En dichos escritos, los dos órganos jurisdiccionales remitentes señalan asimismo, por una parte, que en dichas vistas se formularon a los dos jueces preguntas comprendidas en el ámbito del secreto de las deliberaciones. Por otra parte, ambos jueces recibieron del adjunto al agente disciplinario un requerimiento en el que se les instaba a presentar una declaración escrita acerca de una posible «extralimitación de competencias» por haber formulado las presentes peticiones de decisión prejudicial sin que concurrieran los requisitos establecidos en el artículo 267 TFUE.

- 22 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 24 de diciembre de 2019 y el 13 de febrero y el 2 de marzo de 2020, el Rzecznik Praw Obywatelskich (Defensor del Pueblo, Polonia) solicitó la reapertura de la fase oral del procedimiento.
- 23 En apoyo de su solicitud de 24 de diciembre de 2019, el Defensor del Pueblo sostiene que el Abogado General consideró en sus conclusiones que debía declararse la inadmisibilidad de las presentes peticiones de decisión prejudicial debido, en esencia, a que el Tribunal de Justicia no disponía de suficientes elementos de hecho y de Derecho para poder pronunciarse sobre ellas y determinar si se había incumplido la obligación de los Estados miembros de garantizar la independencia de los jueces. Afirma que, en estas circunstancias, el Tribunal de Justicia debería ordenar la reapertura de la fase oral del procedimiento para que, por un lado, las partes puedan pronunciarse sobre tal posible causa de inadmisibilidad, la cual, como señaló el Abogado General, no ha sido ni planteada ni discutida por las partes, y, por otro lado, para aclarar en mayor medida las circunstancias de los asuntos que así lo requieran.
- 24 En esa misma solicitud, el Defensor del Pueblo menciona también hechos nuevos, acaecidos después de la conclusión de la fase oral del procedimiento, que pueden acreditar, en su opinión, el carácter no hipotético de las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia y, por tanto, ejercer una influencia decisiva en la decisión que este debe adoptar en los presentes asuntos acumulados. Según el Defensor del Pueblo, estos hechos nuevos están constituidos, por una parte, por una serie de casos concretos en los que se han incoado recientemente procedimientos disciplinarios contra jueces debido al contenido de las resoluciones que han dictado y, en particular, por resoluciones en las que dichos jueces han querido seguir la doctrina establecida en la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982).
- 25 Por otra parte, el Defensor del Pueblo indica que la Dieta adoptó, el 20 de diciembre de 2019, la ustawa o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw [Ley por la que se modifican la Ley de Organización de la Jurisdicción Ordinaria, la Ley relativa al Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo) y otras leyes], que tiene por objeto endurecer considerablemente el régimen disciplinario aplicable a los jueces y dispone, en particular, para privar de efecto a la citada sentencia del Tribunal de Justicia, que la validez del nombramiento de un juez o la legitimidad de un órgano constitucional no pueden ser impugnados por un tribunal, so pena de que se inicie un procedimiento disciplinario contra los jueces que lo integran. A estos mismos efectos, dicha Ley somete ahora cualquier examen de alegaciones relativas a la falta de independencia de un juez o de un órgano jurisdiccional a la competencia exclusiva de la Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw publicznych Sądu Nawyższego (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo, Polonia), recientemente instituida y que presenta, especialmente en lo que respecta al proceso de nombramiento de sus miembros, vicios análogos a los que señaló el Tribunal de Justicia respecto de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo en su sentencia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982).
- 26 En su solicitud complementaria de 13 de febrero de 2020, el Defensor del Pueblo aduce, por una parte, que, en el ínterin, dicha Ley de 20 de diciembre de 2019 ha sido firmada por el presidente de la República de Polonia el 4 de febrero de 2020 y publicada (Dz. U. de 2020, posición 190) y que su entrada en vigor estaba prevista para el 14 de febrero de 2020. Por otra parte, el Defensor del Pueblo menciona la tramitación y la multiplicación de procedimientos disciplinarios y medidas administrativas y, posteriormente, la adopción de sanciones disciplinarias contra jueces, en concreto por las razones ya señaladas en el apartado 24 de la presente sentencia. En su solicitud complementaria de 2 de marzo de 2020, el Defensor del Pueblo señala la circunstancia de que la Prokuratura Krajowa (Fiscalía Nacional, Polonia), con arreglo a la Ley de 20 de diciembre de 2019, ha presentado recientemente ante la Sala Disciplinaria una solicitud de suspensión de la inmunidad del juez que planteó la petición de decisión prejudicial en el asunto C-563/18 y de autorización para exigirle responsabilidades penales por haber

permitido a los medios grabar el pronunciamiento de una resolución dictada en el contexto de un asunto relativo a la impugnación del traslado del lugar de celebración de las sesiones de la Dieta, mediante la que ordenó a la Fiscalía que reanudara la investigación relativa a dicho traslado. Según el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Justicia debería tomar en consideración la evolución que reflejan estos nuevos elementos para apreciar la admisibilidad y el fondo de las cuestiones prejudiciales sobre las que debe pronunciarse en los presentes asuntos, lo que justifica, en su opinión, que se reabra la fase oral del procedimiento.

- 27 A este respecto, es preciso recordar, por un lado, que ni el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia prevén la posibilidad de que los interesados mencionados en el artículo 23 de ese Estatuto formulen observaciones en respuesta a las conclusiones presentadas por el Abogado General [sentencia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartado 61 y jurisprudencia citada].
- 28 Por otro lado, en virtud del artículo 252 TFUE, párrafo segundo, el Abogado General presenta públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, requieran su intervención. El Tribunal de Justicia no está vinculado ni por esas conclusiones ni por la motivación que el Abogado General desarrolla para llegar a ellas. Por consiguiente, el hecho de que una parte interesada no esté de acuerdo con las conclusiones del Abogado General no constituye en sí mismo un motivo que justifique la reapertura de la fase oral del procedimiento, sin importar cuáles sean las cuestiones examinadas en dichas conclusiones [sentencia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartado 62 y jurisprudencia citada].
- 29 Sin embargo, el Tribunal de Justicia podrá ordenar en todo momento, tras oír al Abogado General, la reapertura de la fase oral del procedimiento, de conformidad con el artículo 83 de su Reglamento de Procedimiento, en particular si estima que la información de que dispone es insuficiente o cuando una parte haya invocado ante él, tras el cierre de esta fase, un hecho nuevo que pueda influir decisivamente en su resolución o también cuando el asunto deba resolverse basándose en un argumento que no fue debatido entre los interesados.
- 30 En el presente asunto, el Tribunal de Justicia considera, no obstante, tras oír al Abogado General, que dispone, al término de la fase escrita y de la vista celebrada ante él, de todos los elementos necesarios para pronunciarse y que los hechos nuevos invocados por el Defensor del Pueblo no pueden ejercer una influencia decisiva en la decisión que este Tribunal ha de dictar. El Tribunal de Justicia señala, además, que los presentes asuntos acumulados no deben resolverse sobre la base de un argumento no debatido entre los interesados. En estas circunstancias, no procede ordenar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

- 31 El Tesoro Público, el Prokurator Generalny (Fiscal General, Polonia) y el Gobierno polaco sostienen que el Tribunal de Justicia no es competente para conocer de las presentes peticiones de decisión prejudicial y alegan, en esencia, que tanto los litigios principales, que revisten carácter meramente interno y no forman parte de los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, como las disposiciones nacionales relativas a la organización de los tribunales nacionales y a las medidas disciplinarias aplicables a los jueces, que son competencia exclusiva de los Estados miembros, quedan fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

- 32 A este respecto, procede recordar que, en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, disposición sobre cuya interpretación versan las cuestiones prejudiciales remitidas al Tribunal de Justicia en los presentes asuntos, los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar a los justiciables el respeto de su derecho a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. De este modo, corresponde a los Estados miembros prever un sistema de vías de recurso y de procedimientos que garantice un control judicial efectivo en los referidos ámbitos [sentencias de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, apartado 34 y jurisprudencia citada, y de 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios), C-192/18, EU:C:2019:924, apartado 99 y jurisprudencia citada].
- 33 En cuanto al ámbito de aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende, además, que esta disposición se refiere a los «ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión», con independencia de la situación en la que los Estados miembros apliquen este Derecho, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [sentencias de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, apartado 29, y de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartado 82 y jurisprudencia citada].
- 34 Así pues, el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, es aplicable a cualquier instancia nacional que pueda pronunciarse, como órgano jurisdiccional, sobre cuestiones relativas a la aplicación o a la interpretación del Derecho de la Unión y que, por lo tanto, están comprendidas en los ámbitos cubiertos por este Derecho [véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, apartado 40, y de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala disciplinaria del Tribunal Supremo), C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartado 83 y jurisprudencia citada].
- 35 Pues bien, este es el caso de los órganos jurisdiccionales remitentes, que, en efecto, pueden tener que pronunciarse, en su condición de órganos jurisdiccionales ordinarios polacos, sobre cuestiones relacionadas con la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión y que, como «órganos jurisdiccionales» —en el sentido definido por este Derecho—, forman parte del sistema polaco de vías de recurso en los «ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión», en el sentido del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, de modo que deben cumplir las exigencias de la tutela judicial efectiva [sentencia de 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios), C-192/18, EU:C:2019:924, apartado 104].
- 36 Por otra parte, es preciso recordar que, si bien corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia, no es menos cierto que, al ejercer esta competencia, deben cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo [sentencia de 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios), C-192/18, EU:C:2019:924, apartado 102 y jurisprudencia citada].
- 37 De lo anterior se desprende que el Tribunal de Justicia es competente para interpretar el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

Sobre la admisibilidad

- 38 El Tesoro Público, el Fiscal General y el Gobierno polaco alegan asimismo la inadmisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial por los siguientes motivos. Por una parte, afirman que las resoluciones de remisión no cumplen las exigencias derivadas del artículo 94 del Reglamento de

Procedimiento, al no haber precisado, en particular, qué relación existe entre la disposición del Derecho de la Unión cuya interpretación se solicita y la legislación nacional aplicable a los litigios principales.

- 39 Por otra parte, sostienen que las cuestiones prejudiciales planteadas no guardan relación alguna con los procedimientos y el objeto de los litigios principales y tienen carácter general e hipotético, ya que los órganos jurisdiccionales remitentes no han de aplicar, en dichos litigios, ni las disposiciones nacionales relativas al régimen disciplinario de los jueces ni el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. A su juicio, este carácter hipotético resulta también del hecho de que la incoación de procedimientos disciplinarios a raíz de las resoluciones que los órganos jurisdiccionales remitentes dicten en los asuntos principales resulta, en esta fase, puramente eventual, por lo que las cuestiones prejudiciales no se refieren a los litigios principales, sino a posibles litigios futuros entre los jueces afectados y las autoridades disciplinarias nacionales. Una respuesta a dichas cuestiones prejudiciales no puede afectar a la obligación de los jueces remitentes de pronunciarse sobre los litigios principales sobre la base de las disposiciones nacionales sustantivas y procesales aplicables ni modificar el alcance de dicha obligación. Por lo tanto, el Tesoro Público, el Fiscal General y el Gobierno polaco consideran que dicha respuesta no es necesaria para la resolución de esos asuntos.
- 40 La Comisión Europea opina asimismo que las presentes peticiones de decisión prejudicial son inadmisibles, toda vez que la norma del Derecho de la Unión a la que se refieren las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia no tiene relación alguna con el objeto de los litigios principales, relativos, por un lado, al pago de gastos soportados por una ciudad polaca al ejercer determinadas funciones que se le encomendaron en materia de administración estatal y, por otro lado, a procedimientos penales incoados contra determinadas personas por la participación en secuestros en los que se plantea una reducción excepcional de la pena. Por otra parte, la Comisión considera que la respuesta que el Tribunal de Justicia podría dar a las cuestiones prejudiciales no puede determinar el sentido de ninguna resolución previa que los órganos jurisdiccionales remitentes deban adoptar, en el plano procesal o en relación con su propia competencia, antes de pronunciarse, en su caso, sobre el fondo de los litigios principales. Por lo tanto, tal respuesta no respondería a una necesidad para resolver dichos litigios, sino que equivaldría a que el Tribunal de Justicia emitiera una opinión consultiva sobre cuestiones generales o hipotéticas.
- 41 En relación con estos distintos aspectos, procede señalar, para empezar, que, en su respectiva petición de decisión prejudicial, los órganos jurisdiccionales remitentes, en primer lugar, expusieron suficientemente las circunstancias de los litigios principales y, en segundo lugar, indicaron detalladamente las disposiciones que constituyen el nuevo marco jurídico nacional en materia de régimen disciplinario aplicable a los jueces. En tercer lugar, dichos órganos jurisdiccionales indicaron tanto las razones por las que, en su condición de órganos jurisdiccionales nacionales que pueden pronunciarse sobre la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión, albergaban dudas acerca de la conformidad de dicho régimen con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, como aquellas por las que consideraban que era necesaria una respuesta a las cuestiones de interpretación dirigidas al Tribunal de Justicia para las resoluciones que han de dictar en los procedimientos pendientes en los litigios principales, dados los temores que los jueces correspondientes albergan, en los contextos concretos propios de dichos procedimientos, de verse sometidos a un procedimiento disciplinario si tienen que resolver dichos litigios en el sentido señalado en los apartados 4 y 5 de la presente sentencia, respectivamente.
- 42 De este modo, dichos órganos jurisdiccionales han cumplido las exigencias establecidas en el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento y, en especial, la prevista en la letra c) de dicho artículo, al indicar suficientemente las razones que les han llevado en los presentes asuntos a preguntarse acerca de la interpretación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y, en particular, la relación que, a su juicio, existe entre dicha disposición del Tratado y las disposiciones nacionales que, en su opinión, pueden influir en el proceso judicial al término del cual dictarán sus sentencias y, por tanto, en el resultado de los procedimientos principales.

- 43 Por otra parte, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia disfrutan de una presunción de pertinencia (sentencias de 15 de mayo de 2003, *Salzmann*, C-300/01, EU:C:2003:283, apartado 31, y de 29 de junio de 2017, *Popławski*, C-579/15, EU:C:2017:503, apartado 16 y jurisprudencia citada).
- 44 No obstante, también es jurisprudencia reiterada que el procedimiento establecido en el artículo 267 TFUE constituye un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, por medio del cual el primero proporciona a los segundos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que precisan para resolver los litigios que deban dirimir (sentencias de 18 de octubre de 1990, *Dzodzi*, C-297/88 y C-197/89, EU:C:1990:360, apartado 33, y de 19 de diciembre de 2013, *Fish Legal y Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, apartado 29 y jurisprudencia citada). La justificación de la remisión prejudicial no es la formulación de opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas, sino su necesidad para la resolución efectiva de un litigio (sentencias de 15 de junio de 1995, *Zabala Erasun y otros*, C-422/93 a C-424/93, EU:C:1995:183, apartado 29, y de 10 de diciembre de 2018, *Wightman y otros*, C-621/18, EU:C:2018:999, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 45 Como se desprende de los propios términos del artículo 267 TFUE, la decisión prejudicial solicitada debe ser «necesaria» para que el tribunal remitente pueda «emitir su fallo» en el asunto de que conoce (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de febrero de 2011, *Weryński*, C-283/09, EU:C:2011:85, apartado 35).
- 46 Así, el Tribunal de Justicia ha recordado reiteradamente que tanto del tenor como del sistema del artículo 267 TFUE se desprende que los órganos jurisdiccionales nacionales solo están habilitados para plantear cuestiones prejudiciales en la medida en que ante ellos penda un litigio en el que proceda adoptar una decisión que pueda tener en cuenta la sentencia prejudicial (sentencias de 21 de abril de 1988, *Pardini*, 338/85, EU:C:1988:194, apartado 11; de 4 de octubre de 1991, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland*, C-159/90, EU:C:1991:378, apartados 12 y 13, y de 27 de febrero de 2014, *Pohotovost*, C-470/12, EU:C:2014:101, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 47 En este contexto, la misión del Tribunal de Justicia debe distinguirse según se le plantee una petición de decisión prejudicial o un recurso por incumplimiento. En efecto, mientras que en el caso de un recurso por incumplimiento el Tribunal de Justicia debe comprobar si la medida o la práctica nacional impugnada por la Comisión o por otro Estado miembro es, con carácter general y sin que sea necesario que se haya planteado el correspondiente litigio ante los órganos jurisdiccionales nacionales, contraria al Derecho de la Unión, la función del Tribunal de Justicia en un procedimiento prejudicial consiste, por su parte, en prestar asistencia al órgano remitente para que resuelva el litigio concreto del que conoce (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de noviembre de 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, apartado 49).
- 48 En este procedimiento debe existir un vínculo de conexión entre el litigio y las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación se solicita, de manera que esa interpretación responda a una necesidad objetiva para la decisión que el órgano jurisdiccional remitente debe adoptar (véase, en este sentido, el auto de 25 de mayo de 1998, *Nour*, C-361/97, EU:C:1998:250, apartado 15 y jurisprudencia citada).
- 49 En los presentes asuntos, procede señalar, en primer lugar, que los litigios principales no presentan, en cuanto al fondo, ningún vínculo de conexión con el Derecho de la Unión, en concreto con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, al que se refieren las cuestiones prejudiciales, y que, por tanto, los órganos jurisdiccionales remitentes no deben aplicar ese Derecho ni dicha disposición con el fin de resolver sobre el fondo de dichos litigios. A estos efectos, los presentes asuntos acumulados se distinguen, en particular, del asunto que dio lugar a la sentencia de 27 de febrero de 2018, *Associação*

Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), en el que el órgano jurisdiccional remitente conocía de un recurso que tenía por objeto la anulación de resoluciones administrativas que habían reducido la retribución de los miembros del Tribunal de Contas (Tribunal de Cuentas, Portugal) en virtud de una normativa nacional que establecía tal reducción y cuya conformidad con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, se cuestionaba ante dicho órgano jurisdiccional remitente.

- 50 En segundo lugar, si bien el Tribunal de Justicia ya ha declarado la admisibilidad de cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de disposiciones procesales del Derecho de la Unión que el órgano jurisdiccional remitente esté obligado a aplicar para poder emitir su fallo (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 17 de febrero de 2011, Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, apartados 41 y 42), no es este el alcance de las cuestiones prejudiciales planteadas en los presentes asuntos acumulados.
- 51 En tercer lugar, tampoco parece que una respuesta del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales planteadas pueda proporcionar a los órganos jurisdiccionales remitentes una interpretación del Derecho de la Unión que les permita resolver cuestiones procesales de Derecho nacional antes de poder resolver sobre el fondo de los litigios de que conocen. En este aspecto los presentes asuntos se distinguen también, por ejemplo, de los asuntos que dieron lugar a la sentencia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), en los que la interpretación prejudicial solicitada al Tribunal de Justicia podía influir en la cuestión de la determinación del órgano jurisdiccional competente para resolver sobre el fondo de los litigios relativos al Derecho de la Unión, como se desprende, más concretamente, de los apartados 100, 112 y 113 de dicha sentencia.
- 52 En estas circunstancias, de las resoluciones de remisión no se desprende que exista entre la disposición del Derecho de la Unión a la que se refieren las presentes cuestiones prejudiciales y los litigios principales un vínculo de conexión adecuado que haga necesaria la interpretación solicitada para que los órganos jurisdiccionales remitentes puedan, mediante la aplicación de las enseñanzas que se deriven de tal interpretación, adoptar resoluciones que sean necesarias para resolver esos litigios.
- 53 Por lo tanto, dichas cuestiones prejudiciales no versan sobre una interpretación del Derecho de la Unión que responda a una necesidad objetiva para la resolución de dichos litigios, sino que tienen carácter general.
- 54 En cuanto a la circunstancia, mencionada por los órganos jurisdiccionales remitentes en los escritos a los que se alude en los apartados 20 y 21 de la presente sentencia, de que los dos jueces que han planteado las presentes peticiones de decisión prejudicial hayan sido sometidos, como consecuencia de dichas peticiones, a una investigación previa al inicio de un eventual procedimiento disciplinario en su contra, procede señalar que los litigios principales en cuyo contexto se ha planteado al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial en los presentes asuntos acumulados no se refieren a tal circunstancia. Por otra parte, es preciso tener en cuenta que, como el Gobierno polaco ha expuesto en sus observaciones escritas y en la vista ante el Tribunal de Justicia, dichos procedimientos de investigación han concluido entre tanto sin que se haya acreditado ninguna falta disciplinaria consistente en haber atentado contra la dignidad de la función por haber planteado dichas peticiones de decisión prejudicial.
- 55 En este contexto, es preciso recordar, no obstante, que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la piedra angular del sistema jurisdiccional establecido por los Tratados está constituida por el procedimiento de remisión prejudicial previsto en el artículo 267 TFUE que, al establecer un diálogo de juez a juez entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, tiene como finalidad garantizar la unidad de interpretación del Derecho de la Unión, permitiendo de ese modo garantizar su coherencia, su plena eficacia y su autonomía, así como, en última instancia, el

carácter propio del Derecho instituido por los Tratados (dictamen 2/13, de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apartado 176, y sentencia de 24 de octubre de 2018, XC y otros, C-234/17, EU:C:2018:853, apartado 41).

- 56 Conforme a una jurisprudencia igualmente reiterada del Tribunal de Justicia, el artículo 267 TFUE confiere a los tribunales nacionales la más amplia facultad para dirigirse al Tribunal de Justicia si consideran que un asunto pendiente ante ellos plantea cuestiones que exigen la interpretación o la apreciación de la validez de disposiciones del Derecho de la Unión necesarias para la resolución del litigio del que conocen. Además, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden ejercer dicha facultad en cualquier fase del procedimiento que estimen apropiada (sentencias de 5 de octubre de 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, apartado 26, y de 24 de octubre de 2018, XC y otros, C-234/17, EU:C:2018:853, apartado 42 y jurisprudencia citada).
- 57 Por lo tanto, una norma de Derecho nacional no puede impedir que un órgano jurisdiccional nacional haga uso de dicha facultad, que es, en efecto, inherente al sistema de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE y a las funciones de juez encargado de la aplicación del Derecho de la Unión atribuidas por dicha disposición a los órganos jurisdiccionales nacionales [sentencia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartado 103 y jurisprudencia citada].
- 58 Así pues, no cabe admitir disposiciones nacionales de las que se desprenda que los jueces nacionales pueden verse expuestos a procedimientos disciplinarios por haber planteado al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial (véase, en este sentido, el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 1 de octubre de 2018, Miasto Łowicz y Prokuratura Okręgowa w Płocku, C-558/18 y C-563/18, no publicado, EU:C:2018:923, apartado 21). En efecto, la mera perspectiva de poder ser sometido, en su caso, a un procedimiento disciplinario por haber efectuado tal remisión o haber decidido mantenerla después de haberla realizado puede suponer que los jueces nacionales no puedan ejercer de manera efectiva la facultad y las funciones mencionadas en el apartado anterior.
- 59 El hecho de que dichos jueces no estén expuestos a procedimientos o sanciones disciplinarios por haber ejercido esa facultad de recurrir al Tribunal de Justicia, que es de su competencia exclusiva, constituye, además, una garantía inherente a su independencia (véase, en este sentido, el auto de 12 de febrero de 2019, RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, apartado 47), independencia que es, en particular, esencial para el buen funcionamiento del sistema de cooperación judicial ínsito en el mecanismo de remisión prejudicial previsto en el artículo 267 TFUE [véase, en este sentido, la sentencia de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, apartado 54 y jurisprudencia citada].
- 60 En vista de todas las consideraciones anteriores, debe declararse la inadmisibilidad de las presentes peticiones de decisión prejudicial.

Costas

- 61 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes de los litigios principales, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

Debe declararse la inadmisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial planteadas por el Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunal Regional de Łódź, Polonia) y por el Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia, Polonia) mediante resoluciones de 31 de agosto de 2018 y de 4 de septiembre de 2018.

Firmas