



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. EVGENI TANCHEV  
presentadas el 6 de mayo de 2021<sup>1</sup>

**Asunto C-791/19**

**Comisión Europea  
contra**

**República de Polonia**

«Incumplimiento de Estado — Medidas nacionales que establecen el régimen disciplinario de los jueces — Artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo — Estado de Derecho — Independencia judicial — Concepto de infracción disciplinaria — Examen por un tribunal independiente, imparcial y determinado por la ley — Plazo razonable — Derechos de defensa — Artículos 47 y 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 267 TFUE — Obstáculo a la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales de plantear una petición de decisión prejudicial»

## I. Introducción

1. En el presente asunto, la Comisión Europea ha iniciado un procedimiento con arreglo al artículo 258 TFUE contra la República de Polonia por incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y del artículo 267 TFUE, párrafos segundo y tercero, debido a las medidas nacionales que establecen el nuevo régimen disciplinario de los jueces del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia; en lo sucesivo «Tribunal Supremo») y de los tribunales ordinarios, instituido mediante una normativa adoptada en 2017.<sup>2</sup>

2. En concreto, la Comisión alega esencialmente que la República de Polonia ha infringido el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, por cuatro motivos: en primer lugar, por dar al contenido de las resoluciones judiciales la calificación de infracción disciplinaria; en segundo lugar, por la falta de independencia e imparcialidad de la Izba Dyscyplinarna Sądu Nawiższego (Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo, Polonia; en lo sucesivo «Sala Disciplinaria»); en tercer lugar, por la facultad discrecional del presidente de dicha Sala para designar el tribunal competente, lo que impide que un tribunal establecido por la ley conozca de los asuntos disciplinarios, y, en cuarto lugar, por la ausencia de garantías de resolución de los asuntos disciplinarios dentro de un plazo razonable y la ausencia de garantías para los derechos de

<sup>1</sup> Lengua original: inglés.

<sup>2</sup> Los tribunales ordinarios, también denominados tribunales comunes, se dividen en tribunales de distrito, regionales y de apelación y, según datos recientes, están formados por aproximadamente 10 000 jueces.

defensa de los jueces imputados, teniendo en cuenta, de este modo, los derechos consagrados en los artículos 47 y 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

3. La Comisión alega también que la República de Polonia ha infringido el artículo 267 TFUE, párrafos segundo y tercero, pues la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales para plantear peticiones de decisión prejudicial se ve limitada por la posibilidad de incoación de un procedimiento disciplinario contra los jueces que ejerzan dicha facultad.

4. El presente asunto se inserta en el contexto del creciente número de litigios presentados ante el Tribunal de Justicia en relación con los cambios legislativos que afectan a la independencia judicial en Polonia,<sup>3</sup> incluida la independencia de la Sala Disciplinaria, cambios que dieron lugar a la sentencia de 19 de noviembre de 2019, *A. K. y otros* (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo),<sup>4</sup> amén de otros aspectos relativos al nuevo régimen disciplinario de los jueces, como queda patente en la sentencia de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y Prokurator Generalny*.<sup>5</sup> Es bien sabido que dichos cambios han suscitado críticas internacionales generalizadas<sup>6</sup> y han llevado a la Comisión a emitir, de conformidad con el artículo 7 TUE, apartado 1, una propuesta motivada sobre el Estado de Derecho en Polonia.<sup>7</sup>

5. En efecto, el presente asunto constituye el tercer recurso interpuesto por la Comisión contra la República de Polonia en virtud del artículo 258 TFUE por la presunta infracción del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, a raíz de los mencionados cambios legislativos.<sup>8</sup> Mediante sus dos primeras sentencias, de 24 de junio de 2019, *Comisión/Polonia* (Independencia del Tribunal Supremo),<sup>9</sup> y de 5 de noviembre de 2019, *Comisión/Polonia* (Independencia de los tribunales ordinarios),<sup>10</sup> el Tribunal de Justicia ha declarado esencialmente, en consonancia con mis conclusiones presentadas en esos asuntos, que unas medidas nacionales mediante las que se reduce la edad de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo y de los tribunales ordinarios y se atribuye al presidente de la República de Polonia (en lo sucesivo, «presidente de la República») una facultad discrecional para prorrogar el mandato de dichos jueces son incompatibles con las obligaciones que incumben a la República de Polonia en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, al contravenir los principios de independencia judicial y de inamovilidad de los jueces garantizados en la referida disposición.

<sup>3</sup> Véanse las sentencias de 25 de julio de 2018, *Minister for Justice and Equality* (Deficiencias en el sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586); de 17 de diciembre de 2020, *Openbaar Ministerie* (Independencia de la autoridad judicial de emisión) (C-354/20 PPU y C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), y de 2 de marzo de 2021, *A.B. y otros* (Nombramiento de jueces del Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153), así como las notas 4, 5, 9 y 10 de las presentes conclusiones.

<sup>4</sup> C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982 (en lo sucesivo, «sentencia *A. K. y otros*»).

<sup>5</sup> C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234 (en lo sucesivo, «*Miasto Łowicz*»). En esta sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que las remisiones planteadas por los jueces afectados (véase el punto 41 de las presentes conclusiones) eran inadmisibles por la ausencia de relación material entre el procedimiento principal y las disposiciones del Derecho de la Unión.

<sup>6</sup> Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto *A. K. y otros* (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:551) (en lo sucesivo, «conclusiones presentadas en el asunto *A. K. y otros*»), punto 1, nota 4.

<sup>7</sup> Véase la propuesta motivada de la Comisión de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia [COM(2017) 835 final], de 20 de diciembre de 2017.

<sup>8</sup> La Comisión ha incoado un cuarto procedimiento por incumplimiento contra la República de Polonia, en relación con el nuevo régimen disciplinario (véase el comunicado de prensa de 27 de enero de 2021, IP/21/224). Véase también la nota 49 de las presentes conclusiones.

<sup>9</sup> C-619/18, EU:C:2019:531. Véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto *Comisión/Polonia* (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:325).

<sup>10</sup> C-192/18, EU:C:2019:924. Véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto *Comisión/Polonia* (Independencia de los tribunales ordinarios) (C-192/18, EU:C:2019:529).

6. Sin duda, el presente asunto reviste una importancia fundamental para el ordenamiento jurídico de la Unión. Por lo general, los regímenes disciplinarios de los jueces establecen una serie de normas en virtud de las cuales a estos se les puede hacer rendir cuentas por negligencias graves, lo que contribuye a mejorar la confianza de la sociedad en la justicia.<sup>11</sup> Sin embargo, deben arbitrarse suficientes garantías para que no se vea socavada la independencia judicial por la amenaza de ser sancionados o por las sanciones que cabe imponer en su contra. Por lo tanto, tales regímenes están vinculados al Estado de Derecho y, a su vez, al funcionamiento y el futuro del sistema judicial de la Unión, conformado por el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales.

7. En consecuencia, el presente asunto ofrece al Tribunal de Justicia la oportunidad de desarrollar su jurisprudencia sobre la compatibilidad de las medidas adoptadas por un Estado miembro respecto a la organización de su sistema judicial, y, en particular, respecto al régimen disciplinario de los jueces, con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, a fin de garantizar la tutela judicial efectiva y el respeto del Estado de Derecho en el ordenamiento jurídico de la Unión. Asimismo, el presente asunto plantea importantes cuestiones sobre la relación entre el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y los artículos 47 y 48 de la Carta a este respecto.

8. En las presentes conclusiones expondré los motivos por los que considero que procede estimar este recurso por incumplimiento.

## II. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

9. El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.»

10. Con arreglo al artículo 267 TFUE, párrafos segundo y tercero:

«Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal.»

<sup>11</sup> Véase un análisis general en Devlin, R., y Wildeman, S.: (eds), *Disciplining Judges: Contemporary Challenges and Controversies*, Edward Elgar, 2021.

## **B. Derecho polaco**

### *1. Ley del Tribunal Supremo*

11. Los cambios en la legislación polaca relativos al nuevo régimen disciplinario de los jueces del Tribunal Supremo y de los tribunales ordinarios a que se refiere el presente asunto los introdujo la ustawa o Sądzie Najwyższym (Ley del Tribunal Supremo) de 8 de diciembre de 2017 (Dz. U. de 2018, partida 5, en su versión modificada; en lo sucesivo, «Ley del Tribunal Supremo»), que entró en vigor el 3 de abril de 2018.

12. De conformidad con el artículo 3, apartados 4 y 5, de la Ley del Tribunal Supremo, se crearon dos nuevas salas en el Tribunal Supremo, llamadas Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo, Polonia; en lo sucesivo, «Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos») y Sala Disciplinaria.

13. El artículo 27 de la Ley del Tribunal Supremo preceptúa:

«1. La Sala Disciplinaria será competente para conocer de:

1) los procedimientos disciplinarios;

a) relativos a los jueces del Tribunal Supremo;

b) examinados por el Tribunal Supremo en relación con los procedimientos disciplinarios que se sigan en virtud de las siguientes leyes:

[...]

– la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, de 27 de julio de 2001;

[...]».

14. El artículo 73 de la Ley del Tribunal Supremo dispone lo siguiente:

«1. Los tribunales disciplinarios competentes para conocer de los procedimientos disciplinarios relativos a los jueces del Tribunal Supremo serán:

1) en primera instancia: el Tribunal Supremo en sala integrada por dos jueces de la Sala Disciplinaria y un jurado del Tribunal Supremo;

2) en segunda instancia: el Tribunal Supremo en sala integrada por tres jueces de la Sala Disciplinaria y dos jurados del Tribunal Supremo.»

15. El artículo 97 de la Ley del Tribunal Supremo presenta el siguiente tenor:

«1. Cuando, en el examen de un asunto, el Tribunal Supremo aprecie que se ha cometido una infracción manifiesta de las normas, sin perjuicio de sus demás prerrogativas, remitirá al tribunal en cuestión un acta de error. Antes de proceder a la remisión del acta, deberá informar al juez o los jueces que hayan de resolver el asunto de la posibilidad de presentar explicaciones por escrito en

un plazo de siete días. La detección y la emisión del acta de error no afectarán a la resolución del asunto.

[...]

3. Cuando remita un acta de error, el Tribunal Supremo podrá instar la tramitación de un expediente disciplinario por un tribunal disciplinario. En primera instancia, este tribunal disciplinario será el Tribunal Supremo.»

## 2. Ley de los Tribunales Ordinarios

16. El régimen disciplinario de los jueces de los tribunales ordinarios también se regula por la ustawa — Prawo o ustroju sądów powszechnych (Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios), de 27 de julio de 2001 (Dz. U. de 2001, n.º 98, partida 1070, en su versión modificada, en particular, por la Ley del Tribunal Supremo; en lo sucesivo, «Ley de los Tribunales Ordinarios»).

17. El artículo 107, apartado 1, de la Ley de los Tribunales Ordinarios, en su versión aplicable *ratione temporis*,<sup>12</sup> dispone lo siguiente:

«Un juez podrá ser objeto de medidas disciplinarias por las faltas profesionales, incluidas las violaciones graves y manifiestas de la ley y el menoscabo de la dignidad de su cargo (faltas disciplinarias).»

18. A tenor del artículo 110, apartado 3, de la Ley de los Tribunales Ordinarios:

«El tribunal disciplinario en cuya demarcación ejerza sus funciones el juez sometido al procedimiento disciplinario no participará en los asuntos mencionados en el apartado 1, punto 1, letra a). El tribunal disciplinario competente para conocer del asunto será designado por el presidente del Tribunal Supremo que dirija la Sala Disciplinaria, a instancias del responsable de la acción disciplinaria.»

19. El artículo 112b de la Ley de los Tribunales Ordinarios preceptúa lo siguiente:

«1. El ministro de Justicia podrá nombrar a un responsable de la acción disciplinaria del ministro de Justicia para que investigue un asunto concreto contra un juez. El nombramiento de un responsable de la acción disciplinaria del ministro de Justicia impedirá la actuación de otro agente disciplinario en el expediente.

2. El responsable de la acción disciplinaria del ministro de Justicia será nombrado de entre los jueces de tribunales ordinarios o del Tribunal Supremo. En caso de faltas disciplinarias que reúnan las características de delitos dolosos perseguibles de oficio, el responsable de la acción disciplinaria del ministro de Justicia también podrá ser nombrado de entre aquellos fiscales que indique el fiscal general. Cuando esté justificado, en particular en caso de fallecimiento del responsable de la acción disciplinaria del ministro de Justicia o de obstáculos prolongados para cumplir sus funciones, el ministro de Justicia nombrará en su lugar a otro juez o, en caso de falta disciplinaria que posea las características de un delito doloso perseguible de oficio, un juez o un fiscal.

<sup>12</sup> Véase la nota 49 de las presentes conclusiones.

3. El responsable de la acción disciplinaria del ministro de Justicia podrá incoar procedimientos a solicitud del ministro de Justicia o asumir el conocimiento de procedimientos en curso.

4. El nombramiento del responsable de la acción disciplinaria del ministro de Justicia equivaldrá a una solicitud de incoación de un procedimiento de investigación o disciplinario.

5. La función del responsable de la acción disciplinaria del ministro de Justicia se extinguirá tan pronto como devenga firme una resolución en que se desestime la incoación de un procedimiento disciplinario o se decida el sobreseimiento o la conclusión de un procedimiento disciplinario. La extinción de la función del responsable de la acción disciplinaria del ministro de Justicia no obstará al nuevo nombramiento de dicho responsable de la acción disciplinaria por el ministro de Justicia para el mismo asunto.»

20. El artículo 113a de la Ley de los Tribunales Ordinarios dispone:

«Las actuaciones relativas a la designación de un defensor de oficio y la asunción de la defensa por parte de este no tendrán como efecto la suspensión del procedimiento.»

21. Con arreglo al artículo 114, apartado 7, de la Ley de los Tribunales Ordinarios:

«Una vez notificados los cargos disciplinarios, el responsable de la acción disciplinaria solicitará al presidente del Tribunal Supremo que dirija los trabajos de la Sala Disciplinaria que designe el tribunal disciplinario que haya de conocer del asunto en primera instancia. El presidente del Tribunal Supremo que dirija los trabajos de la Sala Disciplinaria designará dicho tribunal en el plazo de siete días desde la recepción de la solicitud.»

22. El artículo 115a, apartado 3, de la responsable de la acción disciplinaria establece lo siguiente:

«El tribunal disciplinario dará curso a las actuaciones a pesar de la incomparecencia justificada del acusado debidamente notificado o de su abogado, a menos que con ello se vea perjudicado el procedimiento disciplinario que se esté tramitando.»

### 3. *Ley del CNPJ*

23. El Krajowa Rada Sądownictwa (Consejo Nacional del Poder Judicial, Polonia; en lo sucesivo, «CNPJ») se rige por la ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial), de 12 de mayo de 2011 (Dz. U. de 2011, n.º 126, partida 714), en su versión modificada, en particular, por la ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Ley de modificación de la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y de otras leyes), de 8 de diciembre de 2017 (Dz. U. de 2018, partida 3; en lo sucesivo, «Ley del CNPJ»), que entró en vigor el 17 de enero de 2018.

24. El artículo 9 *bis* de la Ley del CNPJ es del siguiente tenor:

«1. La Dieta [del Parlamento polaco] elegirá de entre los jueces del Tribunal Supremo, los tribunales ordinarios, los tribunales de lo contencioso-administrativo y los tribunales militares a quince miembros [del CNPJ] para un mandato conjunto de cuatro años.

2. Al realizar la elección mencionada en el apartado 1, la Dieta tomará en consideración, en la medida de lo posible, la necesidad de que estén representados en [el CNPJ] jueces procedentes de tribunales de distintos tipos y grados.

3. El mandato conjunto de los nuevos miembros [del CNPJ] elegidos de entre los jueces comenzará al día siguiente de su elección. Los miembros salientes del [CNPJ] desempeñarán sus funciones hasta la fecha de inicio del mandato conjunto de los nuevos miembros.»

### **III. Procedimiento administrativo previo**

25. El 3 de abril de 2019, la Comisión remitió a la República de Polonia un escrito de requerimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, en relación con la conformidad del nuevo régimen disciplinario de los jueces del Tribunal Supremo y de los tribunales ordinarios, establecido por la Ley del Tribunal Supremo, la Ley de los Tribunales Ordinarios y la Ley del CNPJ (en lo sucesivo, conjuntamente, «medidas controvertidas») con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y con el artículo 267 TFUE, párrafos segundo y tercero, y le pidió que presentara sus observaciones en el plazo de dos meses.

26. El 1 de junio de 2019, la República de Polonia respondió al escrito de requerimiento y refutó los argumentos de la Comisión.

27. El 17 de julio de 2019, la Comisión remitió un dictamen motivado a la República de Polonia en que alegaba que el régimen disciplinario controvertido infringía las disposiciones del Tratado mencionadas en el punto 25 de las presentes conclusiones y la instó a atenerse a dicho dictamen motivado en el plazo de dos meses desde su recepción.

28. El 17 de septiembre de 2019, Polonia respondió al dictamen motivado afirmando que las supuestas infracciones carecían de fundamento.

### **IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

29. Mediante solicitud presentada el 25 de octubre de 2019, la Comisión interpuso el presente recurso ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 258 TFUE. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

1) declare que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones resultantes del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo:

- al permitir que el contenido de las resoluciones judiciales pueda ser calificado como infracción disciplinaria respecto a los jueces de los tribunales ordinarios;
- al no garantizar la independencia y la imparcialidad de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo;
- al atribuir al presidente de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo la facultad discrecional de designar el tribunal disciplinario de primera instancia en los asuntos relativos a los jueces de los tribunales ordinarios y, de ese modo, no garantizar que conozca de tales asuntos el órgano jurisdiccional establecido por la ley;

– al atribuir al ministro de Justicia la facultad de designar un responsable de la acción disciplinaria del ministro de Justicia y, de ese modo, no garantizar que los asuntos disciplinarios seguidos contra los jueces de los tribunales ordinarios se resuelvan en un plazo razonable y al establecer que las actuaciones relativas a la designación de un defensor y la asunción de la defensa por parte de este no tienen como efecto la suspensión del procedimiento disciplinario y que el tribunal disciplinario debe dar curso al procedimiento aun en caso de incomparecencia justificada del inculpado que haya sido citado o de su defensor y, de ese modo, no garantizar el derecho de defensa de los jueces de los tribunales ordinarios que hayan sido inculcados;

2) declare que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones resultantes del artículo 267 TFUE, párrafos segundo y tercero, al permitir que la posibilidad de incoar un procedimiento disciplinario limite el derecho de los órganos jurisdiccionales a plantear al Tribunal de Justicia peticiones de decisión prejudicial, y

3) condene en costas a la República de Polonia.

30. Mediante su escrito de contestación, presentado el 9 de enero de 2020, la República de Polonia solicita al Tribunal de Justicia que:

1) desestime el recurso en su integridad por infundado, y

2) condene en costas a la Comisión.

31. La Comisión y la República de Polonia también presentaron un escrito de réplica y un escrito de dúplica los días 21 de febrero y 6 de mayo de 2020, respectivamente.

32. Mediante decisión de 26 de noviembre de 2019, el presidente del Tribunal de Justicia desestimó la petición de la Comisión de que el presente asunto se sustanciase mediante el procedimiento acelerado, si bien le concedió prioridad con arreglo al artículo 53, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

33. Mediante escrito separado, presentado el 23 de enero de 2020, la Comisión formuló una demanda de medidas provisionales en que solicitaba al Tribunal de Justicia que ordenase a la República de Polonia: en primer lugar, suspender la aplicación de los artículos 3, apartado 5; 27 y 73, apartado 1, de la Ley del Tribunal Supremo, que constituyen el fundamento de la competencia de la Sala Disciplinaria para conocer, en primera instancia y en apelación, de los asuntos disciplinarios relativos a los jueces; en segundo lugar, abstenerse de trasladar los asuntos pendientes ante la Sala Disciplinaria a una sala que no satisfaga las exigencias de independencia que se definen, en particular, en la sentencia A. K. y otros, y, en tercer lugar, comunicar a la Comisión, a más tardar en el plazo de un mes desde la notificación del auto del Tribunal de Justicia las medidas que adopte con el fin de acatarlo plenamente.

34. Mediante autos de 11, 19 y 20 de febrero de 2020, el presidente del Tribunal de Justicia autorizó la intervención del Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República de Finlandia, el Reino de los Países Bajos y el Reino de Suecia en el litigio en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

35. Mediante auto de 8 de abril de 2020,<sup>13</sup> el Tribunal de Justicia estimó en su integridad la demanda de medidas provisionales hasta que se dictara sentencia que pusiera fin al presente asunto.

36. Se celebró una vista oral el 1 de diciembre de 2020, en que presentaron observaciones orales la Comisión, el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República de Finlandia, el Reino de los Países Bajos, la República de Polonia y el Reino de Suecia.

## V. Síntesis de las alegaciones de las partes

### A. *Imputaciones relativas a la infracción del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo*

#### 1. *Sobre la aplicabilidad y el alcance del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo*

37. La Comisión aduce que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, es aplicable al presente asunto ya que el Tribunal Supremo y los tribunales ordinarios resuelven cuestiones relativas a la aplicación o interpretación del Derecho de la Unión. En su opinión, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia<sup>14</sup> se deduce que la mencionada disposición comprende todas las garantías derivadas de los artículos 47 y 48 de la Carta y, en particular, el derecho a un juez establecido por la ley, el derecho a que la causa sea oída dentro de un plazo razonable y los derechos de defensa, pues con tales garantías se pretende evitar que las medidas disciplinarias se utilicen como instrumento de control político del contenido de las resoluciones judiciales.

38. La República de Polonia alega que dichos derechos derivados de los artículos 47 y 48 de la Carta no se desprenden del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, de modo que la tercera y la cuarta imputación no pueden prosperar. Habida cuenta del ámbito de aplicación de la Carta en relación con los Estados miembros, definido en su artículo 51, apartado 1, los mencionados derechos no son aplicables a los asuntos disciplinarios sustanciados en virtud de las medidas controvertidas, pues estas son de carácter interno, y en tales asuntos el tribunal disciplinario no aplica el Derecho de la Unión.

39. Según el Reino de Bélgica y el Reino de Suecia, el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, sí es aplicable al presente asunto. El Reino de Bélgica señala que, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las garantías sustantivas a las que se somete la tutela judicial efectiva con arreglo a dicha disposición son las mismas que las del artículo 47 de la Carta.

#### 2. *Primera imputación, relativa a la calificación como infracción disciplinaria del contenido de las resoluciones judiciales*

40. Mediante su primera imputación, la Comisión alega que, atendiendo a su tenor literal, el artículo 107, apartado 1, de la Ley de los Tribunales Ordinarios y el artículo 97, apartados 1 y 3, de la Ley del Tribunal Supremo infringen el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, ya que permiten a los órganos nacionales competentes en asuntos disciplinarios que afecten a jueces de los tribunales ordinarios interpretar las condiciones de la responsabilidad disciplinaria de manera

<sup>13</sup> Comisión/Polonia (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

<sup>14</sup> La Comisión se remite, en particular, a la sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531).

que el contenido de las resoluciones judiciales pueda calificarse de infracción disciplinaria. Esto posibilita la utilización del régimen disciplinario para ejercer control político sobre los jueces de los tribunales ordinarios, en contra del principio de independencia judicial que consagra dicha disposición. Aunque la definición de las infracciones disciplinarias y, en concreto, de la categoría de violaciones graves y manifiestas de la ley, que contiene el artículo 107, apartado 1, de la Ley de los Tribunales Ordinarios, no fue modificada mediante la normativa aprobada en 2017, su interpretación se encomienda a la Sala Disciplinaria, que carece de independencia, tal como se detalla en la segunda imputación, y no está vinculada a la interpretación restrictiva que de aquel concepto hace la jurisprudencia del Tribunal Supremo.<sup>15</sup>

41. La Comisión alega que la interpretación del artículo 107, apartado 1, de la Ley de los Tribunales Ordinarios según la cual este comprende también el contenido de las resoluciones judiciales se lleva a cabo, en la práctica, a través de las medidas adoptadas por el responsable de la acción disciplinaria para jueces de tribunales ordinarios y sus dos adjuntos, nombrados por el ministro de Justicia en 2018, quienes actúan como acusadores contra los jueces con arreglo al nuevo régimen disciplinario. El 29 de noviembre de 2018 se inició una investigación para determinar si tres jueces habían cometido una infracción disciplinaria en relación con las peticiones de decisión prejudicial planteadas en los asuntos C-558/18, C-563/18 y C-623/18 y se les requirió que formularan observaciones sobre una posible «actuación *ultra vires*» al formular tales peticiones.<sup>16</sup> El 3 de septiembre de 2019 se inició una investigación para determinar si había cometido una infracción disciplinaria el juez que había remitido las peticiones de decisión prejudicial en los asuntos C-748/19 a C-754/19, relativas, en particular, a las exigencias de independencia judicial en relación con un tribunal en cuya composición se incluía un juez promocionado por el ministro de Justicia.<sup>17</sup> El 6 de diciembre de 2019 se inició un procedimiento disciplinario contra dicho juez, entre otros cargos, por cuestionar la independencia de este último juez y por formular indebidamente las peticiones de decisión prejudicial.<sup>18</sup>

42. La Comisión alude a otros ejemplos acaecidos tras la presentación de este recurso. Mediante resolución de 4 de febrero de 2020,<sup>19</sup> la Sala Disciplinaria suspendió de oficio a un juez contra el cual se había iniciado un procedimiento disciplinario el 29 de noviembre de 2019, debido a su decisión de examinar el estatuto jurídico de otro juez a raíz de los cambios legislativos en la composición del CNPJ.<sup>20</sup> En esa resolución, la Sala Disciplinaria declaró, en particular, que la actuación del juez constituía una violación grave y manifiesta de la ley y un menoscabo de la dignidad de su cargo, con arreglo al artículo 107, apartado 1, de la Ley de los Tribunales Ordinarios, y que era indudable la ilegalidad de la resolución de dicho juez. Asimismo, se iniciaron procedimientos disciplinarios contra tres jueces que habían cuestionado el estatuto jurídico de otros jueces de resultas de la mencionada reforma.<sup>21</sup>

<sup>15</sup> En particular, la Comisión se remite a la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2003 (SNO 48/03).

<sup>16</sup> Comunicaciones del responsable de la acción disciplinaria adjunto para jueces de tribunales ordinarios, de 29 de noviembre de 2018, a los jueces del Tribunal de Distrito de Łódź, del Tribunal de Distrito de Varsovia y del Tribunal de Distrito de Gorzów Wielkopolski; Comunicación del responsable de la acción disciplinaria para jueces de tribunales ordinarios, de 17 de diciembre de 2018, sobre las investigaciones relativas a las peticiones de decisión prejudicial remitidas al Tribunal de Justicia.

<sup>17</sup> Comunicación del responsable de la acción disciplinaria para jueces de tribunales ordinarios, de 3 de septiembre de 2019, relativa a un juez del Tribunal Regional de Varsovia.

<sup>18</sup> Comunicación del responsable de la acción disciplinaria para jueces de tribunales ordinarios, de 6 de diciembre de 2019, relativa a un juez del Tribunal Regional de Varsovia.

<sup>19</sup> Resolución de la Sala Disciplinaria de 4 de febrero de 2020 (II DO 1/20).

<sup>20</sup> Comunicación del responsable de la acción disciplinaria para jueces de tribunales ordinarios, de 29 de noviembre de 2019, relativa a un juez del Tribunal de Distrito de Olsztyn.

<sup>21</sup> Comunicación del responsable de la acción disciplinaria para jueces de tribunales ordinarios, de 15 de diciembre de 2019, relativa a jueces del Tribunal de Apelación de Katowice; comunicación del responsable de la acción disciplinaria adjunto para jueces de tribunales ordinarios, de 14 de febrero de 2020, relativa a un juez del Tribunal de Distrito de Jelenia Góra.

43. La Comisión alega que el artículo 97, apartados 1 y 3, de la Ley del Tribunal Supremo refuerza los efectos jurídicos del artículo 107, apartado 1, de la Ley de los Tribunales Ordinarios, ya que combina la posibilidad de que el Tribunal Supremo remita un acta de error a un tribunal, consistente en una violación manifiesta de la ley, con la incoación de un procedimiento disciplinario contra un juez. Dicha disposición es aplicable en el contexto del nuevo procedimiento de recurso extraordinario, en el que sentencias de los tribunales ordinarios dictadas muchos años atrás son revisadas por la Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos, la cual, al igual que la Sala Disciplinaria, es una nueva sala del Tribunal Supremo formada por jueces a propuesta del recientemente constituido CNPJ.

44. La República de Polonia alega que no se ha incoado ningún procedimiento disciplinario contra jueces basándose en el contenido de las resoluciones judiciales y que no existe ningún efecto disuasorio. Afirma que el mismo concepto de infracción disciplinaria persiste desde hace mucho tiempo sin problema alguno, como demuestra la jurisprudencia del Tribunal Supremo.<sup>22</sup> A su parecer, los ejemplos citados por la Comisión carecen de relevancia, y la sentencia que dicte el Tribunal de Justicia ha de referirse a la situación existente al final del plazo fijado en el dictamen motivado. Añade que el artículo 97, apartados 1 y 3, de la Ley del Tribunal Supremo se aplica en un contexto diferente y que el Tribunal Supremo solo insta la incoación de los procedimientos disciplinarios.

45. El Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia hicieron hincapié en la vista oral en numerosos informes de organismos nacionales e internacionales que criticaban las investigaciones y los procedimientos disciplinarios seguidos contra jueces y el amplio concepto de infracción disciplinaria. En opinión de la República de Finlandia, el Reino de los Países Bajos y el Reino de Suecia, esto ejerce un efecto disuasorio sobre los jueces. El Reino de Dinamarca añade que la combinación con otros cambios agrava la amenaza de que se utilicen medidas disciplinarias para presionar a los jueces.

### *3. Segunda imputación, relativa a la independencia y la imparcialidad de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo*

46. Mediante la segunda imputación, la Comisión alega que los artículos 3, apartado 5, 27 y 73, apartado 1, de la Ley del Tribunal Supremo, en relación con el artículo 9 *bis* de la Ley del CNPJ, no garantizan la independencia e imparcialidad de la Sala Disciplinaria. Con arreglo a los artículos 3, apartado 5, 27 y 73, apartado 1, de la Ley del Tribunal Supremo, la Sala Disciplinaria constituye, respecto a los jueces de los tribunales ordinarios, el tribunal disciplinario de segunda instancia y, en determinados casos, de primera instancia, y, para los jueces del Tribunal Supremo, el tribunal disciplinario de primera y segunda instancia. El artículo 9 *bis* de la Ley del CNPJ modifica el método de nombramiento de los miembros judiciales del CNPJ, el organismo constitucional entre cuyas funciones figura la propuesta de jueces para su nombramiento por el presidente de la República.

47. La Comisión aduce que la consideración conjunta de diversos aspectos que fueron introducidos simultáneamente en la legislación polaca refleja una «ruptura estructural» que suscita dudas acerca de la impermeabilidad de la Sala Disciplinaria frente a factores externos y su neutralidad ante conflictos de intereses. Entre dichos aspectos, menciona: i) la creación de la Sala Disciplinaria *ex novo* dentro del Tribunal Supremo; ii) que esta Sala es competente para resolver

<sup>22</sup> Entre otros, la República de Polonia se remite a las sentencias del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2003 (SNO 48/03) y de 17 de octubre de 2006 (SNO 59/06).

procedimientos disciplinarios contra jueces; iii) que se caracteriza por un alto grado de autonomía organizativa y financiera respecto a las otras salas del Tribunal Supremo; iv) que está formada por jueces nombrados después de su creación, a propuesta del nuevo CNPJ, y no por cambio de destino de jueces que ya estuvieran en servicio en otras salas del Tribunal Supremo, y v) que los mandatos de los miembros del CNPJ cesaron anticipadamente y se modificaron las normas que rigen el método de nombramiento de los miembros judiciales del CNPJ, quedando 23 de sus 25 miembros nombrados o representados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, con lo que se incrementó la influencia de estos en el proceso de nombramiento de los jueces de la Sala Disciplinaria. La Comisión se basa en la sentencia A. K. y otros y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo que aplica los criterios de la referida sentencia.

48. La República de Polonia alega que el procedimiento de nombramiento de los jueces en la legislación polaca no difiere de los enfoques que se siguen por otros Estados miembros y que los cambios en el método de nombramiento de los miembros judiciales del CNPJ incrementa su representatividad. En su opinión, los jueces de la Sala Disciplinaria gozan de un completo sistema de garantías basado, entre otros aspectos, en su inamovilidad, inmunidad y remuneración, algo que debe ser tenido en cuenta, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.<sup>23</sup> Su elevado grado de autonomía organizativa y financiera refuerza su independencia, y los jueces de dicha sala perciben un 40 % más de retribución a cambio del compromiso de no emprender determinadas actividades remuneradas. La jurisprudencia de la Sala Disciplinaria es testimonio de su independencia, como demuestra el informe adjunto a las observaciones. La sentencia A. K. y otros corrobora la conformidad de las disposiciones controvertidas con el Derecho de la Unión y la jurisprudencia del Tribunal Supremo citada por la Comisión carece de relevancia.

49. El Reino de Bélgica afirma que la falta de independencia de la Sala Disciplinaria se ve respaldada por orientaciones emitidas por organismos internacionales de independencia judicial. En opinión del Reino de Dinamarca y la República de Finlandia, así lo confirma también la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluida la sentencia A. K. y otros.

#### *4. Tercera imputación, relativa a la facultad del presidente de la Sala Disciplinaria para designar el tribunal disciplinario*

50. Mediante su tercera imputación, la Comisión alega que los artículos 110, apartado 3, y 114, apartado 7, de la Ley de los Tribunales Ordinarios, que otorgan al presidente de la Sala Disciplinaria un poder casi ilimitado para designar el tribunal disciplinario competente para conocer en primera instancia de los asuntos que afecten a jueces de los tribunales ordinarios, no garantizan que dichos asuntos sean examinados por un juez establecido por la ley, de modo que son contrarios al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, habida cuenta de la jurisprudencia y los pronunciamientos del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») en relación con el artículo 6, apartado 1, del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «CEDH»). Al no ser independiente la Sala Disciplinaria, la atribución de tal facultad a su presidente no puede constituir una garantía efectiva de independencia judicial y la formación de jueces que ha de resolver cada asunto se constituye mediante sorteo entre los jueces de un determinado tribunal que, a su vez, han sido nombrados por el ministro de Justicia.

<sup>23</sup> La República de Polonia se remite a las sentencias A. K. y otros, y de 9 de julio de 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535).

51. La República de Polonia responde que todo tribunal disciplinario de primera instancia es un tribunal establecido por la ley, cuyos puestos se han cubierto con arreglo a la ley. El presidente de la Sala Disciplinaria designa uno de los tribunales disciplinarios legalmente constituidos, mientras que la formación de jueces concreta se decide por sorteo entre una lista formada por todos los jueces de dicho tribunal, lo que impide la influencia indebida.

52. En opinión del Reino de Dinamarca, esta imputación se ve agravada por la falta de independencia de la Sala Disciplinaria. El Reino de los Países Bajos afirma que así lo corrobora la jurisprudencia del TEDH.

#### 5. Cuarta imputación, relativa a la inobservancia de los derechos procesales de los jueces

53. Mediante su cuarta imputación, que se divide en dos partes, la Comisión aduce que los artículos 112b, 113a y 115a, apartado 3, de la Ley de los Tribunales Ordinarios son incompatibles con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, ya que no garantizan que los asuntos disciplinarios contra jueces de los tribunales ordinarios sean oídos dentro de un plazo razonable, ni garantizan los derechos de defensa de los jueces acusados.

54. Respecto a la primera parte de la imputación, la Comisión alega que, en virtud del artículo 112b de la Ley de los Tribunales Ordinarios, el ministro de Justicia tiene la facultad de mantener permanentemente los cargos contra un juez nombrando un responsable de la acción disciplinaria, que puede incoar el procedimiento a instancia del propio ministro de Justicia, puede intervenir en el procedimiento en cualquiera de sus fases y puede reabrir un procedimiento sobre el mismo asunto incluso después de haber concluido. Habida cuenta de la jurisprudencia del TEDH sobre el componente penal del artículo 6, apartado 1, del CEDH,<sup>24</sup> no está garantizado el requisito del plazo razonable. Los argumentos basados en el principio *non bis in idem* no tienen en cuenta el claro tenor de dicha disposición y el artículo 112b, apartado 2, de la misma Ley rige situaciones en que el mandato de dicho funcionario se extingue por otros motivos.

55. Respecto a la segunda parte de la imputación, la Comisión alega que el artículo 113a de la Ley de los Tribunales Ordinarios —que dispone la continuación del procedimiento aun sin la designación de un defensor de oficio o cuando el defensor aún no ha asumido la defensa— viola los derechos de defensa, habida cuenta de la jurisprudencia del TEDH sobre el artículo 6, apartado 3, letra c), del CEDH,<sup>25</sup> relativo al derecho de acceso a un abogado. Niega que esta disposición solo pretenda permitir al tribunal disciplinario designar un defensor de oficio, tal como se establece en el artículo 113, apartados 2 y 3, de la misma Ley. En su opinión, el artículo 115a, apartado 3, de la Ley, con arreglo al cual el tribunal disciplinario puede dar curso al procedimiento aun con la incomparecencia justificada del juez acusado o de su abogado, es contrario al principio *audiatur et altera pars*, que forma parte de los derechos de defensa. Los intereses del procedimiento no coinciden con los del juez y la posibilidad de presentar pruebas y observaciones escritas en fases previas no compensa la falta de participación en el procedimiento.

56. La República de Polonia alega, respecto a la primera parte de la imputación, que la Comisión no ha formulado ningún argumento contrario a la institución del responsable de la acción disciplinaria del ministro de Justicia con arreglo al artículo 112b de la Ley de los Tribunales

<sup>24</sup> La Comisión se remite, en particular, a TEDH, sentencia de 17 de diciembre de 2004, Pedersen y Baadsgaard c. Dinamarca (CE:ECHR:2004:1217JUD004901799).

<sup>25</sup> La Comisión se remite, en particular, a TEDH, sentencia de 24 de septiembre de 2009, Pishchalnikov c. Rusia (CE:ECHR:2009:0924JUD000702504).

Ordinarios y, en relación con el artículo 112b, apartado 5, de dicha Ley, no ha aportado pruebas suficientes basadas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia<sup>26</sup> que demuestren que la práctica nacional vulnera el requisito del plazo razonable. El artículo 112b, apartado 5, de la citada Ley solo se aplica a procedimientos que no hayan sido resueltos mediante resolución definitiva y en que el responsable de la acción disciplinaria del ministro de Justicia no pueda seguir desempeñando sus funciones por motivos diferentes, como el fallecimiento o la extinción de su relación de servicio. Dado que con la resolución definitiva se pone fin al procedimiento, la incoación de uno nuevo da lugar a su desestimación, con arreglo al principio *non bis in idem* y el principio de cosa juzgada también se opone al mantenimiento indefinido de los cargos contra un juez cuya causa ha concluido. No hay relación alguna entre la duración del procedimiento y el hecho de que este pueda ser sustanciado por el responsable de la acción disciplinaria del ministro de Justicia, que está sujeto a los mismos límites temporales que el responsable de la acción disciplinaria para jueces de los tribunales ordinarios y sus adjuntos en las distintas fases del procedimiento.

57. Respecto a la segunda parte de la imputación, la República de Polonia alega que el artículo 113a de la Ley de los Tribunales Ordinarios solo se refiere a la designación del defensor de oficio, situación excepcional regulada por el artículo 113, apartados 2, 3 y 4 de dicha Ley. En cuanto al artículo 115a, apartado 3, de esta los intereses del procedimiento coinciden con los del juez y son valorados por un tribunal independiente. El derecho del juez a ser oído queda garantizado ya en las fases previas.

#### ***B. Imputación relativa a la infracción del artículo 267 TFUE, párrafos segundo y tercero***

58. Mediante su quinta imputación, la Comisión alega que el artículo 107, apartado 1, de la Ley de los Tribunales Ordinarios y el artículo 97, apartado 1, de la Ley del Tribunal Supremo permiten que los jueces sean sometidos a procedimientos disciplinarios por plantear peticiones de decisión prejudicial, como demuestran los cuatro ejemplos expuestos, con motivo de la primera imputación, en el punto 41 de las presentes conclusiones. La ausencia de salvaguardias que protejan a los jueces frente a la amenaza de responsabilidad disciplinaria cuando plantean una petición de decisión prejudicial constituye una vulneración del artículo 267 TFUE y ejerce un efecto disuasorio sobre ellos.

59. La República de Polonia responde que no se ha incoado ningún procedimiento disciplinario contra juez alguno por plantear una petición de decisión prejudicial y que los ejemplos aludidos por la Comisión no demuestran lo contrario. Las investigaciones que se llevan a cabo de forma excepcional y no derivan necesariamente en procedimientos disciplinarios no menoscaban la independencia judicial y no existe efecto disuasorio alguno.

60. El Reino de Dinamarca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia afirman que, tal como se declaró en la sentencia Miasto Łowicz, el planteamiento de una petición de decisión prejudicial no puede dar lugar a un procedimiento disciplinario. En opinión de la República de Finlandia y el Reino de Suecia, debe tenerse en cuenta el efecto disuasorio sobre los jueces.

<sup>26</sup> La República de Polonia se remite, en particular, a la sentencia de 12 de mayo de 2005, Comisión/Bélgica (C-287/03, EU:C:2005:282).

## VI. Apreciación

61. Mi análisis se estructura en tres partes principales. En primer lugar, me voy a ocupar de las objeciones de la República de Polonia a la aplicabilidad y al alcance del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con las imputaciones tercera y cuarta (sección A). A continuación, examinaré el fondo de las imputaciones relativas a la infracción de dicha disposición (sección B) y del artículo 267 TFUE, párrafos segundo y tercero (sección C).

62. Partiendo de este análisis, he llegado a la conclusión de que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, comprende el derecho a un tribunal establecido por la ley, el derecho a que la causa sea oída dentro de un plazo razonable y los derechos de defensa, y que son fundadas las imputaciones basadas en dicha disposición y en el artículo 267 TFUE.

### *A. Sobre la aplicabilidad y el alcance del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo*

63. Tal como reiteradamente ha declarado el Tribunal de Justicia, el artículo 19 TUE, que se refiere con mayor concreción al valor del Estado de Derecho proclamado en el artículo 2 TUE, confía a los órganos jurisdiccionales nacionales y al Tribunal de Justicia la tarea de garantizar la plena aplicación del Derecho de la Unión en el conjunto de los Estados miembros y la tutela judicial que ese ordenamiento jurídico confiere a los justiciables.<sup>27</sup> Aunque corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia, 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.<sup>28</sup> Con arreglo a dicha disposición, todo Estado miembro debe garantizar que aquellos órganos que, en calidad de «órganos jurisdiccionales» —en el sentido definido por el Derecho de la Unión—, formen parte de su sistema judicial en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión cumplan las exigencias de la tutela judicial efectiva.<sup>29</sup>

64. También se ha declarado de forma inequívoca que, en cuanto al ámbito de aplicación *ratione materiae* del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, procede observar 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 aplican este Derecho, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta.<sup>30</sup> En consecuencia, el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, es aplicable en relación con cualquier órgano jurisdiccional nacional que pueda pronunciarse 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.<sup>31</sup>

65. En el presente asunto, es pacífico que el Tribunal Supremo y los tribunales ordinarios de Polonia se pronuncian 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

<sup>27</sup> Véase la sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 47.

<sup>28</sup> Véase la sentencia de 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios) (C-192/18, EU:C:2019:924), apartado 102.

<sup>29</sup> Véase la sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 55.

<sup>30</sup> Véase la sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces del Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153), apartado 111.

<sup>31</sup> Véase la sentencia Miasto Łowicz, apartado 34.

Derecho.<sup>32</sup> Consecuentemente, el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, es aplicable al presente recurso por incumplimiento mediante el cual se cuestiona la compatibilidad con dicha disposición de ciertas medidas nacionales relativas al régimen disciplinario de los jueces de dichos tribunales. Es irrelevante que los asuntos disciplinarios instruidos en virtud de las medidas impugnadas no versen sobre la aplicación del Derecho de la Unión, tanto como lo es el hecho de que la Unión carezca de competencias generales respecto a la responsabilidad disciplinaria de los jueces.

66. No se discute que la obligación de garantizar el acceso a un tribunal independiente e imparcial se deduce del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, por lo que comprende la valoración de las medidas controvertidas con tal fundamento. Sin embargo, el presente asunto suscita la cuestión de si dicha disposición incluye otras garantías consagradas en los artículos 47 y 48 de la Carta, como el derecho a un tribunal establecido por la ley, el derecho a que la causa sea oída dentro de un plazo razonable y los derechos de defensa, en relación con las referidas medidas.<sup>33</sup>

67. Entiendo que la respuesta a esta cuestión ha de ser afirmativa.

68. Según ha declarado el Tribunal de Justicia,<sup>34</sup> las garantías de la independencia judicial derivadas del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con el régimen disciplinario de los jueces, han de comprender normas que «prevean la intervención de un órgano independiente con arreglo a un procedimiento que garantice plenamente los derechos consagrados en los artículos 47 y 48 de la Carta, especialmente el derecho de defensa». Por consiguiente, del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, se deduce la exigencia de que se establezca un régimen disciplinario que garantice los derechos consagrados por los artículos 47 y 48 de la Carta.

69. Este análisis es coherente también con la jurisprudencia en que el Tribunal de Justicia ha vinculado las garantías del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, con las del artículo 47 de la Carta. Por ejemplo, el Tribunal de Justicia ha reconocido que «el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, obliga a todos los Estados miembros a establecer las vías de recurso necesarias para garantizar, en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, la tutela judicial efectiva, en el sentido en particular del artículo 47 de la Carta, [...] de modo que esta última disposición debe tomarse debidamente en consideración a los efectos de la interpretación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo».<sup>35</sup> Cabe considerar que esto se deduce del hecho de que el principio de tutela judicial efectiva, mencionado en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, constituye un principio general del Derecho de la Unión que emana de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, que ha sido consagrado en los

<sup>32</sup> Véanse las sentencias de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 56, y de 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios) (C-192/18, EU:C:2019:924), apartado 104.

<sup>33</sup> En particular, con respecto al artículo 47 de la Carta, la doctrina muestra diversas posturas; véase, por ejemplo, Rizcallah, C., y Davio, V.: «L'article 19 du Traité sur l'Union européenne: sésame de l'Union de droit», *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, vol. 31, 2020, pp. 155 a 185, especialmente pp. 178 a 181; Torres Pérez, A.: «From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 27, 2020, pp. 105 a 119, especialmente pp. 111 y 112.

<sup>34</sup> Véanse las sentencias de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 77, y de 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios) (C-192/18, EU:C:2019:924), apartado 114.

<sup>35</sup> Véase la sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces del Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153), apartado 143, referencias omitidas; véanse también, por ejemplo, las sentencias de 6 de octubre de 2020, État luxembourgeois (Protección judicial frente a solicitudes de información en Derecho tributario) (C-245/19 y C-246/19, EU:C:2020:795), apartado 47, y de 20 de abril de 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311), apartado 45.

artículos 6 y 13 del CEDH y que en la actualidad se reconoce en el artículo 47 de la Carta.<sup>36</sup> En efecto, tal como expuse en mis conclusiones presentadas en el asunto *A. K. y otros*,<sup>37</sup> existe una «pasarela constitucional» entre el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el artículo 47 de la Carta, y la jurisprudencia relativa a estas está inevitablemente interrelacionada, dado que ambas disposiciones comparten sus fuentes legales. Por lo tanto, los derechos que comprende cada una tienden inevitablemente a solaparse y el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, incluye, a pesar de que no es ese su único contenido, la obligación de disponer de tribunales independientes e imparciales.

70. A este respecto, es preciso reconocer que el derecho a un tribunal establecido por la ley va directamente asociado a la independencia judicial<sup>38</sup> y que es también una de las exigencias que se han de satisfacer para ser considerado «órgano jurisdiccional» a los efectos del Derecho de la Unión con arreglo al artículo 267 TFUE.<sup>39</sup> De la jurisprudencia se desprende que el Tribunal de Justicia interpreta la exigencia de independencia judicial derivada del artículo 267 TFUE basándose en la que se deduce del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.<sup>40</sup> Por lo tanto, ha de ser válida también para esta segunda exigencia.

71. Aparte de la independencia judicial, el derecho a un tribunal establecido por la ley, el derecho a que la causa sea oída dentro de un plazo razonable y los derechos de defensa forman parte del derecho a un juicio justo amparado por el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, junto con el artículo 48, apartado 2, de esta en relación con los derechos de defensa. Esto aboga a favor de incluir dichos derechos dentro de las garantías comprendidas en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, dada su asociación con la tutela judicial, y juntos constituyen un elemento esencial del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho a un juicio justo.

72. En consecuencia, considero que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, comprende el derecho a un tribunal establecido por la ley, el derecho a que la causa sea oída dentro de un plazo razonable y los derechos de defensa, consagrados en los artículos 47 y 48 de la Carta. Así pues, los artículos 47 y 48 de la Carta son aplicables a las medidas nacionales relativas al régimen disciplinario de los jueces que adopta un Estado miembro con el fin de dar efecto al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, tal y como es el caso de las medidas controvertidas. Por lo tanto, procede rechazar las objeciones de la República de Polonia según las cuales dichos derechos no se derivan de esta disposición a los efectos de las imputaciones tercera y cuarta.

<sup>36</sup> Véase la sentencia de 2 de marzo de 2021, *A. B. y otros (Nombramiento de jueces del Tribunal Supremo — Recursos)* (C-824/18, EU:C:2021:153), apartado 110.

<sup>37</sup> Véanse las conclusiones presentadas en el asunto *A. K. y otros*, punto 85. Véanse también las conclusiones del Abogado General Hogan presentadas en el asunto *Repubblika* (C-896/19, EU:C:2020:1055), puntos 45 a 47.

<sup>38</sup> Véase la sentencia de 26 de marzo de 2020, *Reexamen Simpson y HG/Consejo y Comisión* (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), apartado 75, y TEDH, sentencia de 1 de diciembre de 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islandia* (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418), §§ 231 a 234. Véanse también mis conclusiones presentadas en los asuntos *W.Ż. (Chambre de contrôle extraordinaire and des affaires publiques de la Cour suprême — Nomination)* (C-487/19, EU:C:2021:289) y *Prokurator Generalny (Chambre disciplinaire de la Cour suprême — Nomination)* (C-508/19, EU:C:2021:290).

<sup>39</sup> Véase la sentencia de 24 de mayo de 2016, *MT Højgaard y Züblin* (C-396/14, EU:C:2016:347), apartado 23.

<sup>40</sup> Véanse las sentencias de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), apartado 43; de 21 de enero de 2020, *Banco de Santander* (C-274/14, EU:C:2020:17), apartado 56, y de 16 de julio de 2020, *Governo della Repubblica italiana (Estatuto de los magistrados italianos)* (C-658/18, EU:C:2020:572), apartado 45.

## ***B. Imputaciones relativas a la infracción del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo***

### *1. Primera imputación, relativa a la calificación como infracción disciplinaria del contenido de las resoluciones judiciales*

73. La Comisión alega que el artículo 107, apartado 1, de la Ley de los Tribunales Ordinarios y el artículo 97, apartados 1 y 3, de la Ley del Tribunal Supremo vulneran el principio de independencia judicial, ya que permiten que el contenido de las resoluciones judiciales sea calificado como infracción disciplinaria. Basa su imputación en el tenor del artículo 107, apartado 1, de la Ley de los Tribunales Ordinarios y, en particular, en la categoría de infracciones disciplinarias consistentes en violaciones graves y manifiestas de la ley, habida cuenta de la aplicación de que son objeto y del contexto general, incluido el instrumento del acta de error del artículo 97, apartados 1 y 3, de la Ley del Tribunal Supremo.

74. La República de Polonia alega que la Comisión no ha demostrado que las disposiciones controvertidas infrinjan dicho principio, teniendo en cuenta, en particular, el tenor y la interpretación asentada del artículo 107, apartado 1, de la Ley de los Tribunales Ordinarios y el diferente contexto del artículo 97, apartados 1 y 3, de la Ley del Tribunal Supremo.

75. Procede señalar, antes que nada, que los Estados miembros no están obligados a adoptar un modelo determinado de régimen disciplinario para los jueces en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. Lo importante es que las normas que rijan ese régimen «presenten las garantías necesarias para evitar cualquier riesgo de que dicho régimen pueda utilizarse como sistema de control político del contenido de las resoluciones judiciales».<sup>41</sup> En particular, entre las referidas garantías figuran las normas que definen los comportamientos constitutivos de infracciones disciplinarias.<sup>42</sup>

76. Es preciso observar también que, en las orientaciones publicadas por diferentes organismos internacionales en materia de independencia judicial, la responsabilidad disciplinaria de los jueces forma parte de las garantías de la independencia judicial.<sup>43</sup> A este respecto, la acción disciplinaria ha de dirigirse contra un juez por las formas más graves de mala conducta profesional, no por el contenido de las resoluciones judiciales, que, por lo general, implican la apreciación de hechos, la valoración de pruebas y la interpretación de la ley.<sup>44</sup> No obstante, no existe uniformidad en cuanto a las condiciones materiales de la responsabilidad disciplinaria, y en muchos Estados el concepto de infracción disciplinaria está definido en términos generales.<sup>45</sup>

<sup>41</sup> Véanse la sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 77, y las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto Asociația «Forumul Judecătoria din România» y otros (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 y C-355/19, EU:C:2020:746), punto 265.

<sup>42</sup> Véase la sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 77.

<sup>43</sup> Véanse, por ejemplo, Consejo de Europa, Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces, 8 a 10 de julio de 1998, punto 5, y los Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura, 1985, puntos 17 a 20.

<sup>44</sup> Véanse, por ejemplo, la Recomendación CM/Rec(2010)12, del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los jueces: independencia, eficacia y responsabilidades, 17 de noviembre de 2010, punto 66; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre las medidas disciplinarias contra los jueces (A/75/172), 17 de julio de 2020, punto 21.

<sup>45</sup> Véanse, por ejemplo, Consejo Consultivo de los Jueces Europeos (CCJE), Informe n.º 3, sobre los principios y reglas que rigen los imperativos profesionales aplicables a los jueces y especialmente la deontología, los comportamientos incompatibles y la imparcialidad, 19 de noviembre de 2002, puntos 63 a 65; el Informe de las Naciones Unidas citado en la nota 44 de las presentes conclusiones, punto 22.

77. Esto es ilustrativo de la importancia de tener en cuenta el marco normativo y el contexto general en que se interpreta y aplica el concepto particular de infracción disciplinaria.<sup>46</sup> En efecto, respecto a la valoración del principio de independencia judicial, el Tribunal de Justicia sigue una postura omnicomprendiva que atiende a todos los factores pertinentes relativos al contexto y la aplicación de las medidas nacionales controvertidas y sus efectos acumulados.<sup>47</sup> En consecuencia, aunque una medida nacional, aisladamente, quizá no baste para vulnerar dicho principio, puede no suceder lo mismo si se consideran conjuntamente los diversos factores.<sup>48</sup>

78. En el caso de autos, considero que la Comisión ha demostrado de manera suficiente que las medidas controvertidas violan el principio de independencia judicial, cuya observancia resulta necesaria para dar cumplimiento a las exigencias de la tutela judicial efectiva en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

79. Procede señalar que, como hemos visto en el punto 17 de las presentes conclusiones, el artículo 107, apartado 1, de la Ley de los Tribunales Ordinarios en su momento<sup>49</sup> definió en términos generales las infracciones disciplinarias consistentes en violaciones graves y manifiestas de la ley y el menoscabo de la dignidad del cargo. Reconozco que esta disposición y, en particular, la categoría de violaciones graves y manifiestas de la ley, por sí sola, podría no ser suficiente para vulnerar el principio de independencia judicial. No obstante, se ha de considerar que dicha disposición permite calificar como infracciones disciplinarias el contenido de las resoluciones judiciales, de modo que no constituye una garantía efectiva frente a la intromisión en la independencia judicial, habida cuenta del contexto general y la aplicación práctica que recibe en Polonia, cuya situación no es comparable a la imperante en otros Estados miembros.

80. A este respecto, el artículo 107, apartado 1, de la Ley de los Tribunales Ordinarios se inscribe entre los cambios legislativos del sistema judicial polaco y, en particular, del régimen disciplinario de los jueces, que incrementan el riesgo de que se incoen procedimientos disciplinarios en virtud de dicha disposición, a fin de ejercer presión política sobre los jueces por el contenido de sus resoluciones. En particular, procede recalcar que su interpretación definitiva se encomienda a la Sala Disciplinaria, cuya independencia ha sido cuestionada, como veremos más adelante con motivo de la segunda imputación, y que ya ha interpretado esa disposición en sentido de que comprende el contenido de las resoluciones judiciales (véase el punto 42 de las presentes conclusiones). Como han indicado el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, existen numerosos informes de organismos internacionales<sup>50</sup> que destacan el impacto negativo del nuevo régimen disciplinario y especialmente los riesgos que entraña la amplia definición del concepto de infracción disciplinaria para la independencia judicial.

<sup>46</sup> Véase, a este respecto, TEDH, sentencia de 9 de enero de 2013, Volkov c. Ucrania (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211), §§ 175 a 185. Véanse también las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto Statul Român — Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747), puntos 100 y 101.

<sup>47</sup> Véanse las sentencias A. K. y otros, apartado 142, y de 9 de julio de 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), apartado 57.

<sup>48</sup> Véase la sentencia A. K. y otros, apartado 152.

<sup>49</sup> Dicha disposición fue modificada por una legislación nacional (designada en los medios de información como «ley mordaza») que entró en vigor el 14 de febrero de 2020. Esta legislación, entre otras cosas, añadió determinadas categorías de infracción disciplinaria, manteniendo en esencia aquellas a las que se refiere el presente asunto. Constituye el objeto del cuarto recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión contra la República de Polonia (véase la nota 8 de las presentes conclusiones).

<sup>50</sup> Véanse, entre otros, Comisión de Venecia y Dirección General, de Derechos Humanos y Estado de Derecho (DGI) del Consejo de Europa, Dictamen n.º 977/2020 [CDL-AD(2020)017], de 22 de junio de 2020, punto 44; Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Resolución 2316 sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas en Polonia, de 28 de enero de 2020, punto 11, y Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), Informe de evaluación de la Cuarta Ronda, Segunda Adenda al Segundo Informe de Cumplimiento [GrecoRC4(2019)23], de 6 de diciembre de 2019, en particular puntos 58 y 66.

81. A mi entender, la probabilidad de que los jueces incurran en responsabilidad por el contenido de sus resoluciones se ve incrementada por el artículo 97, apartados 1 y 3, de la Ley del Tribunal Supremo, que permite a este tribunal incoar procedimientos disciplinarios contra los jueces si aprecia una violación manifiesta de las normas al examinar un asunto en el que se ha emitido un acta de error. Aun en el caso de que, como alega la República de Polonia, el concepto de violación manifiesta de las normas a efectos de dicha disposición se insertase en un contexto diferente al de las violaciones graves y manifiestas de la ley del artículo 107, apartado 1, de la Ley de los Tribunales Ordinarios, no se puede descartar que la forma en que se articulan ambas disposiciones no ofrezca suficientes garantías para proteger a los jueces.

82. Del artículo 97, apartados 1 y 3, de la Ley del Tribunal Supremo se desprende que la Sala Disciplinaria es el tribunal disciplinario de primera instancia, incluyendo los asuntos que afecten a jueces de los tribunales ordinarios. Corresponde la aplicación de esta disposición a la Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos (creada también por la Ley del Tribunal Supremo y compuesta por jueces designados a propuesta del recientemente constituido CNPJ) en el contexto del nuevo procedimiento de recurso extraordinario, que permite a dicha Sala revisar las resoluciones firmes de los tribunales ordinarios dictadas a partir de 1997.<sup>51</sup> Aunque la mencionada Sala y el referido procedimiento no han sido cuestionados en el presente asunto, forman parte en todo caso del contexto en que se insertan las disposiciones controvertidas. Tal como señala el Reino de Dinamarca, el vínculo existente entre el examen de recursos, incluidos los recursos extraordinarios, y la incoación de procedimientos disciplinarios incrementa la presión sobre los jueces cuando ejercen sus funciones judiciales.

83. Por otro lado, conforme a lo expuesto en los puntos 41 y 42 de las presentes conclusiones, la Comisión ha aportado pruebas de la aplicación práctica del artículo 107, apartado 1, de la Ley de los Tribunales Ordinarios que, a mi parecer, demuestran la calificación del contenido de las resoluciones judiciales como infracciones disciplinarias. Los argumentos formulados por la República de Polonia en contra de la relevancia de los ejemplos aducidos por la Comisión no son convincentes. Sobre todo, es cierto que, en virtud de una reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro, tal como esta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado, que en el presente asunto es el 17 de septiembre de 2019, y los cambios ocurridos posteriormente no pueden tenerse en cuenta por el Tribunal de Justicia.<sup>52</sup> Sin embargo, como señala la Comisión, aunque algunos de los ejemplos se referían a hechos posteriores, sirven para confirmar los argumentos y pruebas de su aplicación durante dicho período, por lo que son pertinentes para el presente asunto.<sup>53</sup>

84. Si bien, como alega la República de Polonia, algunos de los ejemplos no se refieren a violaciones graves y manifiestas de la ley, evidencian en cualquier caso que la definición de «infracción disciplinaria» del artículo 107, apartado 1, de la Ley de los Tribunales Ordinarios puede entenderse en el sentido de que incluye el contenido de las resoluciones judiciales y de que no ofrece suficientes garantías para proteger a los jueces. Los ejemplos aludidos por la Comisión dan cuenta de procedimientos o medidas disciplinarios adoptados contra jueces por resoluciones adoptadas en relación con los cambios en el sistema judicial polaco y con la independencia de los

<sup>51</sup> Según indica la Comisión, dicho procedimiento ha sido criticado, entre otros, en el dictamen n.º 904/2017 de la Comisión de Venecia [CDL-AD(2017)031], de 11 de diciembre de 2017, puntos 53 a 63.

<sup>52</sup> Véase la sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 30. En este caso, dos meses después de la recepción del dictamen motivado el 17 de julio de 2019 (véase el punto 27 de las presentes conclusiones).

<sup>53</sup> Véase la sentencia de 10 de diciembre de 2009, Comisión/Reino Unido (C-390/07, no publicada, EU:C:2009:765), apartados 59 y 63.

jueces polacos.<sup>54</sup> Es irrelevante que las investigaciones no derivasen en la formulación de cargos disciplinarios contra los jueces afectados o que la valoración del responsable de la acción disciplinaria no sea vinculante para los tribunales disciplinarios, ya que es muy probable que tales medidas ejerzan presión sobre los jueces. La sola posibilidad de que se inicien procedimientos o se adopten medidas disciplinarias contra jueces por el contenido de sus resoluciones judiciales indudablemente genera un efecto disuasorio no solo sobre ellos, sino también sobre otros jueces en el futuro, lo cual es incompatible con la independencia judicial.

85. A la luz de las anteriores consideraciones, debe considerarse fundada la primera imputación de la Comisión.

## *2. Segunda imputación, relativa a la independencia y la imparcialidad de la Sala Disciplinaria*

86. La Comisión alega que los artículos 3, apartado 5; 27 y 73, apartado 1, de la Ley del Tribunal Supremo, en relación con el artículo 9 *bis* de la Ley del CNPJ, no garantizan la independencia e imparcialidad de la Sala Disciplinaria. Fundamenta su imputación en diversos elementos, aparte de la sentencia A. K. y otros y la jurisprudencia del Tribunal Supremo que aplica dicha sentencia.

87. La República de Polonia alega que no se ha observado ninguna violación de la independencia judicial, teniendo en cuenta, sobre todo, el procedimiento de nombramiento de jueces de la Sala Disciplinaria y las garantías que les ofrece el Derecho polaco.

88. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que las normas que regulan el régimen disciplinario de los jueces deben contribuir a garantizar la independencia e imparcialidad de los tribunales, a fin de disipar las dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en cuanto a la impermeabilidad de dicho órgano jurisdiccional frente a elementos externos, en particular frente a influencias directas o indirectas de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y en cuanto a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio. Por lo tanto, ha de impedirse toda falta de apariencia de independencia o de imparcialidad del órgano jurisdiccional que pueda menoscabar la confianza que la Administración de Justicia debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática.<sup>55</sup>

89. En la sentencia A. K. y otros,<sup>56</sup> el Tribunal de Justicia aclaró el alcance de las exigencias de independencia e imparcialidad en relación con la creación de la Sala Disciplinaria. Indicó que el mero hecho de que los jueces de dicha Sala sean nombrados por el presidente de la República no ha de suscitar dudas en cuanto a su imparcialidad si, una vez nombrados, no están sometidos a influencia alguna y no reciben instrucciones en el ejercicio de sus funciones. No obstante, el Tribunal de Justicia identificó diversos aspectos que, tomados conjuntamente, podían poner en tela de juicio esta conclusión.

<sup>54</sup> Dichos ejemplos se mencionan en diversos informes de organismos nacionales e internacionales en relación con los procedimientos y medidas disciplinarios adoptados contra jueces polacos. Véanse, entre otros, Amnistía Internacional, Poland: Free Courts, Free People, julio de 2019; Helsinki Foundation for Human Rights, Disciplinary Proceedings Against Judges and Prosecutors, febrero de 2019; Themis Association of Judges, Response of the Polish authorities to the CJEU judgment of 19 November 2019, actualizado a 31 de diciembre de 2020. Tal como se indica en el punto 69 del Informe n.º 3 (2002) del CCJE, citado en la nota 45 de las presentes conclusiones, las medidas disciplinarias incluyen cualquier medida que vulnere el estatuto o la carrera profesional de los jueces.

<sup>55</sup> Véase la sentencia A. K. y otros, en particular los apartados 123 a 129 y 153.

<sup>56</sup> Véase la sentencia A. K. y otros, apartados 133 y 134.

90. En dicha sentencia,<sup>57</sup> el Tribunal de Justicia declaró que, en cuanto a la independencia del CNPJ, que es pertinente a los efectos de apreciar si los jueces que selecciona estarán en condiciones de cumplir las exigencias de independencia y de imparcialidad, entre esos aspectos cabía mencionar el hecho de que el CNPJ se constituyera mediando un acortamiento del mandato de cuatro años de los miembros anteriores y que a los quince miembros del CNPJ elegidos de entre los jueces, que antes eran elegidos por sus homólogos, ahora los elige el Poder Legislativo. En cuanto a los aspectos que caracterizan directamente a la Sala Disciplinaria, el Tribunal de Justicia señaló, en primer lugar, que goza de competencia exclusiva para conocer de litigios relativos a medidas que el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo),<sup>58</sup> había declarado incompatibles con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo; en segundo lugar, que está integrada exclusivamente por jueces de nuevo nombramiento, excluyéndose así a los que ya formaban parte del Tribunal Supremo, y, en tercer lugar, que goza de un grado de autonomía particularmente elevado en comparación con otras salas de dicho tribunal.

91. Mediante sentencia de 5 de diciembre de 2019,<sup>59</sup> el Tribunal Supremo (en su formación de la Sala de lo Laboral y de la Seguridad Social que conoció de uno de los litigios que dieron lugar a la sentencia A. K. y otros) declaró —basándose en la sentencia A. K. y otros— que el CNPJ, en su actual composición, no era un órgano independiente, y que la Sala Disciplinaria no era un órgano jurisdiccional a los efectos del artículo 47 de la Carta, el artículo 6 del CEDH y el artículo 45, apartado 1, de la Constitución polaca. Respecto al CNPJ, la referida sentencia aludió, entre otras, a deficiencias en el proceso de elección de sus miembros, su subordinación a las autoridades políticas y sus actuaciones potencialmente contrarias a la independencia judicial. En cuanto a la Sala Disciplinaria, la sentencia declaró, en particular, que todos los jueces a ella destinados mantenían estrechos lazos con el Poder Legislativo o el Ejecutivo; que las condiciones del proceso de nombramiento de dichos jueces se modificaron durante el proceso; que el Tribunal Supremo no había participado en el nombramiento de esos jueces; que las actuaciones de la Sala Disciplinaria tenían por objeto la retirada de peticiones de decisión prejudicial, y que los asuntos disciplinarios resueltos por la Sala Disciplinaria demostraban que los jueces podían ser acusados de infracciones disciplinarias por la adopción de resoluciones judiciales, lo que antes no sucedía.

92. Mediante autos de 15 de enero de 2020,<sup>60</sup> el Tribunal Supremo (en la misma formación de los demás litigios que dieron lugar a la sentencia A. K. y otros) declaró, con fundamentos similares, que la Sala Disciplinaria no era un tribunal independiente e imparcial, habida cuenta de las condiciones de su constitución, sus facultades y su composición, así como por la intervención del CNPJ en la elección de sus miembros.

93. Mediante resolución de 23 de enero de 2020,<sup>61</sup> el Tribunal Supremo (en la formación combinada de las Salas de lo Civil, de lo Penal y de lo Laboral y de la Seguridad Social) coincidió con la sentencia de 5 de diciembre de 2019 en que el CNPJ y la Sala Disciplinaria no eran órganos independientes. En particular, en dicha resolución se declaraba que el CNPJ está subordinado a las autoridades políticas, de modo que los concursos para convertirse en juez organizados por él eran defectuosos, de suerte que suscitaban serias dudas en cuanto a los motivos para elegir las personas

<sup>57</sup> Véase la sentencia A. K. y otros, apartados 137 a 151. Respecto al CNPJ, véase también la sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces del Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153), apartados 130 a 135, y mis conclusiones presentadas en el asunto A.B. y otros (C-824/18, EU:C:2020:1053), puntos 116 a 126.

<sup>58</sup> C-619/18, EU:C:2019:531.

<sup>59</sup> Sentencia de 5 de diciembre de 2019 (III PO 7/18), en particular los apartados 38 a 81.

<sup>60</sup> Autos de 15 de enero de 2020 (III PO 8/18 y III PO 9/18).

<sup>61</sup> Resolución de 23 de enero de 2020 (BSA I-4110-1/20), en particular apartados 31 a 45. Esta resolución tiene fuerza de ley (véanse los apartados 2 y 3).

que habían de ser nombradas jueces. De igual manera, por su organización, sistema, método de nombramiento y autonomía, las sentencias dictadas por formaciones de jueces de la Sala Disciplinaria no podían considerarse dictadas por un tribunal debidamente constituido. En consecuencia, conforme a dicha resolución, las formaciones de jueces estaban indebidamente constituidas cuando dictaban sentencias en que participaban jueces elegidos por el nuevo CNPJ.

94. En el presente asunto, la Comisión ha demostrado sobradamente que las disposiciones controvertidas no garantizan la independencia e imparcialidad de la Sala Disciplinaria, por lo que son contrarias al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

95. Procede señalar que la sentencia A. K. y otros es pertinente para el presente asunto. Aunque sus conclusiones se referían al artículo 47 de la Carta, el Tribunal de Justicia señaló que habrían sido idénticas respecto al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.<sup>62</sup> En contra de lo argumentado por la República de Polonia, la citada sentencia no declara la conformidad de las disposiciones controvertidas con el Derecho de la Unión. El hecho de que el Tribunal de Justicia no declarase que las disposiciones nacionales relativas al CNPJ y a la Sala Disciplinaria fueran incompatibles con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, se debe a las competencias que le otorga el artículo 267 TFUE.<sup>63</sup> En efecto, en mi opinión, la sentencia A. K. y otros ofrece un sólido fundamento para considerar que, partiendo de la combinación de los aspectos invocados por la Comisión y que fueron examinados en esa sentencia, la Sala Disciplinaria no cumple los requisitos de independencia e imparcialidad que exige el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. Tal como declaré en mis conclusiones presentadas en el referido asunto,<sup>64</sup> los mandatos de los miembros del anterior CNPJ cesaron anticipadamente y los cambios en la forma de nombramiento de sus miembros judiciales implican que 23 de sus 25 miembros proceden de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, lo cual, en conjunto, revela deficiencias que comprometen la independencia del CNPJ.

96. Es más, a la luz de la sentencia A. K. y otros y de mis conclusiones presentadas en dicho asunto,<sup>65</sup> existen diversos factores relativos a las características de la Sala Disciplinaria que, tomados en su conjunto, suscitan dudas legítimas en cuanto a la independencia e imparcialidad de la Sala: en primer lugar, su creación formaba parte de una serie de medidas legislativas sobre el sistema judicial polaco y se le encomendó resolver asuntos relativos al estatuto de los jueces, especialmente asuntos disciplinarios, aspectos que se vieron afectados por tales medidas; en segundo lugar, lo componen jueces recién nombrados, propuestos por el nuevo CNPJ, excluyéndose así a los que ya formaban parte del Tribunal Supremo, y, en tercer lugar, goza de un alto grado de autonomía organizativa y financiera en comparación con las demás salas del Tribunal Supremo.

97. En las resoluciones del Tribunal Supremo citadas en los puntos 91 a 93 de las presentes conclusiones, el propio Tribunal Supremo reconoció la falta de independencia del CNPJ y de la Sala Disciplinaria. En contra de lo alegado por la República de Polonia, dichas sentencias abordan los mismos aspectos aludidos por la Comisión, de modo que son pertinentes para el presente asunto. El hecho de que, como señala la República de Polonia, la resolución del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2020 fuese declarada inconstitucional por el Trybunał Konstytucyjny

<sup>62</sup> Véase la sentencia A. K. y otros, apartados 167 a 169.

<sup>63</sup> Véase la sentencia A. K. y otros, apartado 132.

<sup>64</sup> Véanse las conclusiones presentadas en el asunto A. K. y otros, puntos 131 a 137.

<sup>65</sup> Véanse las conclusiones presentadas en el asunto A. K. y otros, puntos 138 y 139.

(Tribunal Constitucional, Polonia)<sup>66</sup> o que los cambios legislativos referentes a la composición del CNPJ fuesen confirmados por este último,<sup>67</sup> no afecta a las exigencias de independencia judicial que la Sala Disciplinaria ha de satisfacer con arreglo al Derecho de la Unión.

98. Los argumentos formulados por la República de Polonia en el sentido de que el elevado grado de autonomía organizativa y financiera de la Sala Disciplinaria refuerza su independencia no me resultan convincentes si se tienen en cuenta también los referidos aspectos y el contexto general. El hecho de que solo los jueces de esa sala perciban un 40 % más de remuneración que otros jueces del Tribunal Supremo, sin que exista aparentemente relación con la actividad concreta desempeñada ni con la carga de trabajo que asume dicha Sala, en mi opinión, suscita dudas legítimas acerca de si tales beneficios no responden a motivos diferentes. Plantean dudas similares también las siguientes circunstancias: que el presidente de la Sala Disciplinaria ejerza, en relación con la citada Sala, funciones normalmente asignadas al presidente primero del Tribunal Supremo; que los ingresos y gastos de la Sala Disciplinaria se decidan sin el derecho de control del citado presidente primero, y que el presidente de la Sala Disciplinaria haya recibido las facultades del ministro competente a efectos de la ejecución del presupuesto relativo al funcionamiento de esa Sala, pues resulta difícil entender la relación entre tales aspectos y la supuesta finalidad de proteger a los jueces de la Sala Disciplinaria frente a los riesgos de la colegialidad.

99. Por otro lado, los argumentos referentes a la prerrogativa constitucional del presidente de la República de nombrar jueces, las garantías formales de independencia aplicables a los jueces de la Sala Disciplinaria y las estadísticas de las resoluciones de dicha Sala no me parecen suficientes para disipar las legítimas dudas acerca de la falta de apariencia de independencia de la Sala, si se contemplan a la luz del marco normativo en su conjunto y teniendo en cuenta todos los aspectos expuestos en los puntos 95 a 97 de las presentes conclusiones.

100. A la luz de las anteriores consideraciones, debe considerarse fundada la segunda imputación de la Comisión.

### *3. Tercera imputación, relativa a la facultad del presidente de la Sala Disciplinaria para designar el tribunal disciplinario*

101. La Comisión alega que, al otorgar al presidente de la Sala Disciplinaria la facultad discrecional de designar el tribunal disciplinario competente para conocer en primera instancia de los asuntos que afecten a los jueces de los tribunales ordinarios, los artículos 110, apartado 3, y 114, apartado 7, de la Ley de los Tribunales Ordinarios vulneran el imperativo según el cual dicho tribunal ha de ser establecido por la ley, de conformidad con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, habida cuenta de la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia y del TEDH.

102. La República de Polonia alega que la Comisión no ha demostrado que las disposiciones controvertidas vulneren dicho imperativo, habida cuenta de las garantías de independencia de que gozan los tribunales disciplinarios.

<sup>66</sup> Sentencia de 20 de abril de 2020 (U 2/20).

<sup>67</sup> Sentencia de 25 de marzo de 2019 (K 12/18).

103. Partiendo del análisis que propongo en los puntos 67 a 72 de las presentes conclusiones, el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, comprende el derecho a un tribunal establecido por la ley, que consagra el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta. Por lo tanto, el significado y alcance de dicho concepto se han de desarrollar teniendo en cuenta la jurisprudencia del TEDH sobre el artículo 6, apartado 1, del CEDH, a la luz del cual se ha de interpretar dicho artículo de la Carta.<sup>68</sup>

104. Tal como ha reconocido el Tribunal de Justicia,<sup>69</sup> el concepto de tribunal «establecido por la ley» que contiene el artículo 6, apartado 1, del CEDH se refiere no solo a la base jurídica de la propia existencia del tribunal, sino también a la composición del órgano enjuiciador en cada asunto, así como a cualquier otra disposición de Derecho interno cuyo incumplimiento conlleva la irregularidad de la participación de uno o varios jueces en el examen del asunto. En su jurisprudencia,<sup>70</sup> el TEDH ha recalcado que la exigencia que impone el artículo 6, apartado 1, del CEDH de que el tribunal sea siempre «establecido por la ley» garantiza que la organización de la justicia se base en normas emanadas del Poder Legislativo, de modo que no dependa ni de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo ni de la de las propias autoridades judiciales, aunque esto no significa que los tribunales no gocen de cierto margen de maniobra para interpretar la legislación nacional aplicable.

105. En particular, en la sentencia de 12 de enero de 2016, *Miracle Europe Kft. c. Hungría*,<sup>71</sup> el TEDH declaró que, si la asignación de un asunto es discrecional en el sentido de que sus modalidades no están determinadas por la ley, esta situación compromete la apariencia de imparcialidad, al permitir especulaciones sobre la influencia del poder político o de otras instancias en el tribunal designado. Partiendo de esta base, el TEDH concluyó que era contrario al artículo 6, apartado 1, del CEDH que una medida nacional atribuyese al nuevo presidente del Consejo Nacional del Poder Judicial (que gozaba de amplios poderes en materia administrativa y, en cierta medida, sobre el estatuto personal de los jueces) la facultad discrecional de reasignar un asunto a otro tribunal, ya que los criterios de tal reasignación no estaban establecidos en la normativa aplicable. No estaba en cuestión la legalidad de la existencia de un tribunal, sino la legalidad de la asignación de un asunto a dicho tribunal. A juicio del TEDH, el carácter discrecional de la reasignación quedaba de manifiesto en el hecho de que no existiesen ni motivos apreciables ni criterios respecto a los asuntos que debían ser asignados.

106. En el caso de autos, la Comisión ha demostrado de manera suficiente que las disposiciones controvertidas vulneran el derecho a un tribunal establecido por la ley, cuya observancia resulta necesaria para conformarse a las exigencias de la tutela judicial efectiva en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

107. A mi entender, procede rechazar los argumentos formulados por la República de Polonia en el sentido de que las disposiciones controvertidas no se refieren a la existencia y composición de los tribunales disciplinarios, que son establecidos por la ley, sino a la designación por el presidente de la Sala Disciplinaria del tribunal territorialmente competente. A la luz de la jurisprudencia del TEDH sobre el artículo 6, apartado 1, del CEDH, citada en los puntos 104 y 105 de las presentes conclusiones, la ausencia de indicaciones en las disposiciones

<sup>68</sup> Véase la sentencia de 26 de marzo de 2020, *Reexamen Simpson y HG/Consejo y Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232)*, apartado 72.

<sup>69</sup> Véase la sentencia de 26 de marzo de 2020, *Reexamen Simpson y HG/Consejo y Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232)*, apartado 73.

<sup>70</sup> Véase, por ejemplo, TEDH, sentencia de 28 de abril de 2009, *Savino y otros c. Italia (CE:ECHR:2009:0428JUD001721405)*, § 94.

<sup>71</sup> (CE:ECHR:2016:0112JUD005777413), §§ 57 a 63 y 67.

controvertidas sobre los criterios que ha de aplicar el presidente de la Sala Disciplinaria para designar al tribunal disciplinario competente, aparte del tribunal del que forma parte el juez acusado, genera el riesgo de que dicha facultad discrecional se ejerza de tal manera que los tribunales disciplinarios vean socavada su condición de tribunales establecidos por la ley.

108. Este riesgo se ve incrementado por otros aspectos relativos al contexto general del nuevo régimen disciplinario. En particular, la falta de independencia de la Sala Disciplinaria, que constituye el objeto de la segunda imputación, contribuye a las dudas acerca de la independencia del presidente de la Sala. Asimismo, es pacífico que, respecto a los jueces de los tribunales ordinarios, dicho régimen estableció tribunales disciplinarios permanentes asignados a los tribunales de apelación y constituidos por jueces nombrados por el ministro de Justicia a propuesta del CNPJ —cuya independencia también es dudosa, según se ha expuesto con motivo de la segunda imputación— por un período de seis años. Esto significa que, aunque la formación de jueces que conoce de un determinado asunto se decida por sorteo entre una lista de jueces de un determinado tribunal disciplinario, los jueces que resolverán el asunto han sido elegidos por el ministro de Justicia, a lo que se añade el hecho de que el propio ministro de Justicia decide el número de jueces de cada tribunal disciplinario. Con ello se incrementa el riesgo de que las disposiciones controvertidas se utilicen para asignar un determinado asunto a un tribunal concreto con el fin de obtener un cierto resultado, en contra de la exigencia de que el tribunal sea establecido por la ley con arreglo al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

109. A la luz de las anteriores consideraciones, también debe considerarse fundada la tercera imputación de la Comisión.

#### *4. Cuarta imputación, relativa a la inobservancia de los derechos procesales de los jueces*

110. La Comisión alega, en primer lugar, que, al conceder al Ministro de Justicia la posibilidad de mantener permanentemente los cargos contra jueces de los tribunales ordinarios mediante el nombramiento de un responsable de la acción disciplinaria del ministro de Justicia, el artículo 112b de la Ley de los Tribunales Ordinarios vulnera el derecho a que la causa sea oída dentro de un plazo razonable y, en segundo lugar, que, al disponer que las actuaciones relativas a la designación de un defensor de oficio no interrumpen el procedimiento y que este pueda proseguir sin la comparecencia del juez o de su defensor, los artículos 113a y 115a, apartado 3, de la misma Ley vulneran los derechos de defensa, que se derivan del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. Fundamenta su imputación en el tenor literal de dichas disposiciones y en la jurisprudencia del TEDH sobre el artículo 6 del CEDH.

111. La República de Polonia aduce que no se ha demostrado ninguna de las mencionadas vulneraciones, teniendo en cuenta las garantías que el Derecho polaco ofrece a los jueces.

112. Ya he señalado, en el punto 68 de las presentes conclusiones, que las normas que rigen el régimen disciplinario de los jueces, incluidas las que «prevean la intervención de un órgano independiente con arreglo a un procedimiento que garantice plenamente los derechos consagrados en los artículos 47 y 48 de la Carta, especialmente el derecho de defensa», constan entre las garantías esenciales de la independencia judicial con arreglo al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. En consecuencia, los criterios de los artículos 47 y 48 de la Carta son aplicables a los procedimientos disciplinarios seguidos contra los jueces en virtud de dicha

disposición.<sup>72</sup>

113. Así se refleja en las orientaciones emitidas por los organismos internacionales en materia de independencia judicial, según las cuales ha de conocer de tales procedimientos un órgano independiente conforme a unas normas procesales que ofrezcan garantías de un juicio justo y plenos derechos de defensa.<sup>73</sup>

114. En concreto, el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta garantiza el derecho a un juicio justo, que consta de varios elementos, entre ellos el derecho a que la causa sea oída dentro de un plazo razonable, los derechos de defensa, el principio de igualdad de armas y el derecho a ser asesorado, defendido y representado.<sup>74</sup> El respeto de los derechos de defensa que asisten a todo acusado también se garantiza en el artículo 48, apartado 2, de la Carta. Según las Explicaciones sobre la Carta, el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta se corresponde con el artículo 6, apartado 1, del CEDH, y el artículo 48, apartado 2, de la Carta es equivalente al artículo 6, apartado 3, del CEDH, de modo que dichos artículos de la Carta deben recibir una interpretación que respete el nivel de protección garantizado por el artículo 6 del CEDH, según lo interpreta el TEDH.<sup>75</sup>

115. En la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,<sup>76</sup> el requisito de un plazo razonable debe apreciarse a la luz de todas las circunstancias correspondientes, teniendo en cuenta la trascendencia del litigio para el interesado, la complejidad del asunto y el comportamiento de las autoridades competentes y de las partes y, además, en Derecho penal, dicho requisito debe observarse no solo durante el enjuiciamiento, sino también durante la fase de instrucción desde el momento en que se formula la acusación. De igual manera, la existencia de una vulneración del derecho de defensa debe apreciarse en función de las circunstancias específicas de cada asunto y, en particular, de la naturaleza del acto de que se trate, del contexto en el que se haya adoptado y de las normas jurídicas que regulen la materia correspondiente.<sup>77</sup> A este respecto, los derechos de defensa comprenden, en particular, los principios contradictorio y *audiatur et altera pars* (también conocido como *audi alteram partem*), que en esencia garantizan que las partes tengan conocimiento y puedan debatir de forma contradictoria los elementos tanto de hecho como de Derecho decisivos para la resolución del procedimiento,<sup>78</sup> mientras que el principio de igualdad de armas implica que cada una de las partes disponga de una oportunidad razonable de formular sus pretensiones en condiciones que no coloquen a una de ellas en una situación de manifiesta desventaja en relación con la parte contraria.<sup>79</sup>

<sup>72</sup> Véanse los puntos 67 y 72 de las presentes conclusiones. Véanse también las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 y C-355/19, EU:C:2020:746), punto 265.

<sup>73</sup> Véanse, por ejemplo, la Carta Europea a que se ha hecho mención en la nota 43 de las presentes conclusiones, punto 5.1; el Informe n.º 3 (2002) del CCJE, citado en la nota 45 de las presentes conclusiones, puntos 69, 71 y 77, y los Principios básicos de las Naciones Unidas, citados en la nota 43 de las presentes conclusiones, puntos 17, 19 y 20.

<sup>74</sup> Véase, en este sentido, la sentencia de 6 de noviembre de 2012, Otis y otros (C-199/11, EU:C:2012:684), apartado 48.

<sup>75</sup> Véase la sentencia de 29 de julio de 2019, Gambino y Hyka (C-38/18, EU:C:2019:628), apartado 39.

<sup>76</sup> Véase la sentencia de 5 de junio de 2018, Kolev y otros (C-612/15, EU:C:2018:392), apartados 71 y 72.

<sup>77</sup> Véase la sentencia de 16 de mayo de 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373), apartado 97.

<sup>78</sup> Véanse las sentencias de 21 de febrero de 2013, Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88), apartados 29 y 30, y de 4 de junio de 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363), apartado 55.

<sup>79</sup> Véase la sentencia de 16 de octubre de 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861), apartado 61.

116. De manera análoga, en su jurisprudencia,<sup>80</sup> el TEDH ha reconocido el requisito de un plazo razonable, el principio contradictorio y el principio de igualdad de armas como elementos fundamentales de un proceso equitativo, consagrado tanto en la vertiente civil como en la penal del artículo 6, apartado 1, del CEDH. A este respecto, el TEDH examina el carácter razonable de la duración de un procedimiento atendiendo a las circunstancias del caso concreto y, en particular, a la complejidad del asunto, a la conducta del demandante y de las autoridades competentes y a los intereses en juego del demandante.<sup>81</sup> Normalmente, el plazo comienza a correr, en materia civil, cuando se incoa el procedimiento<sup>82</sup> o, en materia penal, cuando se formula la acusación o el acusado se vea sustancialmente afectado por las medidas adoptadas,<sup>83</sup> y abarca la totalidad del procedimiento,<sup>84</sup> poniendo fin así a la incertidumbre sobre la situación jurídica de la persona afectada.<sup>85</sup> Asimismo, en materia penal, el artículo 6, apartado 3, del CEDH comprende garantías específicas que concretan los derechos de defensa protegidos por el apartado 1 del mismo artículo.<sup>86</sup> Entre dichas garantías figuran el derecho a ser asistido por un defensor con arreglo al artículo 6, apartado 3, letra c), del CEDH, que garantiza que el procedimiento contra el acusado no se sustancie sin la adecuada representación de este en cada fase y puede ser aplicable también en la fase de instrucción, en función de las circunstancias.<sup>87</sup>

117. Es preciso señalar también que, en su jurisprudencia sobre el artículo 6 del CEDH,<sup>88</sup> el TEDH ha recalcado la creciente importancia que los tribunales internacionales y otros organismos atribuyen a la equidad procesal en los asuntos que implican la destitución o cese de jueces. A este respecto, el TEDH ha subrayado que, aunque las sanciones disciplinarias no corresponden a la vertiente penal del artículo 6 del CEDH, siguen afectando gravemente a la vida y a la carrera de los jueces. En consecuencia, el control jurisdiccional que se lleve a cabo ha de ser adecuado al objeto del litigio, lo cual adquiere aún mayor importancia en los procedimientos disciplinarios contra jueces, que han de gozar de la deferencia necesaria para el desempeño de sus funciones. Cuando un Estado miembro incoa un procedimiento de este tipo, está en juego la confianza en el funcionamiento y la independencia del sistema judicial; en un Estado democrático, dicha confianza garantiza la existencia misma del Estado de Derecho.<sup>89</sup>

118. En el caso de autos, la Comisión ha demostrado de manera suficiente que las disposiciones controvertidas vulneran el derecho a que la causa sea oída dentro de un plazo razonable y los derechos de defensa, cuya observancia resulta necesaria para conformarse a las exigencias de la tutela judicial efectiva en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

<sup>80</sup> Véase un ejemplo de aplicación en un procedimiento disciplinario contra jueces en TEDH, sentencia de 5 de febrero de 2009, Olujić c. Croacia (CE:ECHR:2009:0205JUD002233005), §§ 77 a 91 (donde se apreció una violación del requisito de un plazo razonable y de la igualdad de armas).

<sup>81</sup> Véase TEDH, sentencia de 25 de junio de 2019, Virgiliu Tănase c. Rumanía (CE:ECHR:2019:0625JUD004172013), § 209.

<sup>82</sup> Véase TEDH, sentencia de 19 de enero de 2010, Rangdell c. Finlandia (CE:ECHR:2010:0119JUD002317208), § 36. No obstante, este plazo puede abarcar diligencias preliminares obligatorias del procedimiento: véase TEDH, sentencia de 28 de junio de 1978, König c. Alemania (CE:ECHR:1978:0628JUD000623273), § 98.

<sup>83</sup> Véase TEDH, sentencia de 27 de julio de 2006, Mamič c. Eslovenia (n.º 2) (CE:ECHR:2006:0727JUD007577801), §§ 23 y 24.

<sup>84</sup> Véase TEDH, sentencia de 28 de junio de 1978, König c. Alemania (CE:ECHR:1978:0628JUD000623273), § 98.

<sup>85</sup> Véase, a este respecto, van Dijk, P. y otros (eds.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 5.ª ed., Intersentia, 2018, pp. 588 a 592.

<sup>86</sup> Véase TEDH, sentencia de 2 de noviembre de 2010, Sakhnovskiy c. Rusia (CE:ECHR:2010:1102JUD002127203), § 94.

<sup>87</sup> Véase TEDH, sentencia de 13 de septiembre de 2016, Ibrahim y otros c. Reino Unido (CE:ECHR:2016:0913JUD005054108), § 253.

<sup>88</sup> Véanse TEDH, sentencias de 23 de junio de 2016, Baka c. Hungría (CE:ECHR:2016:0623JUD002026112), § 121, y de 23 de mayo de 2017, Paluda c. Eslovaquia (CE:ECHR:2017:0523JUD003339212), § 45.

<sup>89</sup> Véase TEDH, sentencia de 6 de noviembre de 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113), § 196.

119. Respecto a la primera parte de la cuarta imputación, la Comisión aduce que el artículo 112b de la Ley de los Tribunales Ordinarios incumple el requisito de un plazo razonable, pues otorga al ministro de Justicia la posibilidad de nombrar a un responsable de la acción disciplinaria *ad hoc* para instruir un determinado asunto disciplinario contra un juez, incluso en procedimientos que hayan concluido ya con una resolución definitiva, tal como indica el artículo 112b, apartado 5, de la citada Ley. En contra de lo que alega la República de Polonia, es evidente que esta imputación se basa en el tenor de la disposición y no en la forma en que se aplica, de manera que no es pertinente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia<sup>90</sup> relativa a las pruebas para acreditar una supuesta práctica nacional.

120. Es pacífico que el artículo 112b de la Ley de los Tribunales Ordinarios permite al ministro de Justicia nombrar a un responsable de la acción disciplinaria, nueva institución creada por dicha disposición, en cualquier asunto disciplinario que afecte a un juez de un tribunal ordinario. De conformidad con el artículo 112b, apartado 3, de la citada Ley, el responsable de la acción disciplinaria puede iniciar un procedimiento o incorporarse a uno en curso y, con arreglo al apartado 4, el nombramiento de este funcionario equivale a una solicitud de incoar un procedimiento de investigación o disciplinario. Por otro lado, a tenor del artículo 112b, apartado 5, de la misma ley, aunque la función del responsable de la acción disciplinaria del ministro de Justicia expira cuando deviene firme una resolución por la que se niega la apertura de un procedimiento disciplinario o se ordena su sobreseimiento o conclusión, esto no impide al ministro de Justicia volver a nombrar al mismo responsable de la acción disciplinaria en el mismo asunto. Sin perjuicio de los principios *non bis in idem* y de cosa juzgada que rigen en el Derecho polaco, es preciso señalar que los términos expresos de la citada disposición dan a entender la posibilidad de reabrir un procedimiento en el mismo asunto en relación con el mismo juez, después de que haya concluido mediante una resolución firme. Por lo tanto, esta disposición encierra el riesgo de que un juez de un tribunal ordinario se vea en una situación de incertidumbre permanente, lo que impide garantizar su derecho a que el procedimiento concluya con una resolución firme dentro de un plazo razonable.

121. En contra de lo que alega la República de Polonia y conforme a lo que señala la Comisión, la ausencia de garantías adecuadas frente a la posibilidad de que se prolongue o se reabra el procedimiento en virtud de dicha disposición no se ve compensada con los plazos específicos aplicables a determinadas fases del procedimiento, ya que no parece haber plazo alguno para la presentación de cargos disciplinarios contra los jueces. No me convence el argumento de la República de Polonia según el cual el artículo 112b, apartado 5, de la Ley de los Tribunales Ordinarios solo se aplica a los procedimientos que no han concluido mediante una resolución firme y en los que el responsable de la acción disciplinaria del ministro de Justicia no puede seguir desempeñando sus funciones por motivos diferentes, ya que de esta situación se ocupa el artículo 112b, apartado 2, de la referida ley.

122. Cabría añadir que el riesgo de prolongar o reabrir los procedimientos nombrando al responsable de la acción disciplinaria del ministro de Justicia con arreglo al artículo 112b de la Ley de los tribunales ordinarios puede verse agravado por el contexto general del nuevo régimen disciplinario. En particular, es evidente que dicha disposición incrementa el control que tiene el ministro de Justicia sobre los procedimientos de investigación y disciplinarios contra los jueces de los tribunales ordinarios, al permitirle nombrar a su propio funcionario *ad hoc* para asuntos que afectan a jueces concretos. Esto suscita legítimas dudas en cuanto a la garantía de que el procedimiento disciplinario se resuelva con carácter firme en un plazo razonable.

<sup>90</sup> Véase la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional) (C-808/18, EU:C:2020:1029), apartado 113.

123. Respecto a la segunda parte de la cuarta imputación, del artículo 113a de la Ley de los Tribunales Ordinarios se deduce que las actuaciones relativas a la designación de un defensor de oficio y la asunción de la defensa no tienen como efecto la suspensión del procedimiento disciplinario. Dicha disposición prevé la posibilidad de que aspectos procesales o sustantivos pertinentes para la resolución del litigio se decidan antes de que sea designado el defensor de oficio o antes de que este se halle en condiciones de ejercer la defensa, lo que socava el derecho a ser asistido por un defensor y el principio contradictorio. Por consiguiente, se ha de considerar que dicha disposición vulnera los derechos de defensa en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con los artículos 47 y 48 de la Carta.

124. De igual manera, con arreglo al artículo 115a, apartado 3, de la Ley de los Tribunales Ordinarios, el tribunal disciplinario puede dar curso al procedimiento aun con la incomparecencia justificada del juez acusado o de su defensor, a menos que con ello se vea perjudicado el procedimiento disciplinario. En consecuencia, el tribunal disciplinario puede oír solamente las alegaciones del responsable de la acción disciplinaria, aunque la incomparecencia del juez o de su defensor esté justificada. El hecho de que un juez pueda presentar pruebas y observaciones por escrito en una fase previa del procedimiento no compensa, en mi opinión, el hecho de que él o su defensor no intervengan en el procedimiento ante el tribunal disciplinario. Asimismo, la mencionada disposición socava significativamente los derechos de defensa y el principio de igualdad de armas en infracción del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con los artículos 47 y 48 de la Carta, especialmente si se tiene en cuenta el contexto general del nuevo régimen disciplinario. En particular, tal como he expuesto en el punto 108 de las presentes conclusiones, el ministro de Justicia nombra a los jueces de los tribunales disciplinarios, que interpretan y aplican la mencionada disposición, incluida la excepción del interés del procedimiento, con posibilidad de recurso ante la Sala Disciplinaria, de dudosa independencia, tal como se ha analizado con ocasión de la segunda imputación.

125. A la luz de las anteriores consideraciones, también debe considerarse fundada la cuarta imputación de la Comisión.

### ***C. Imputación relativa a la infracción del artículo 267 TFUE, párrafos segundo y tercero***

126. La Comisión alega que, al permitir que la facultad de los tribunales ordinarios para plantear una petición de decisión prejudicial se vea limitada por la posible incoación de un procedimiento disciplinario, el artículo 107, apartado 1, de la Ley de los Tribunales Ordinarios y el artículo 97, apartados 1 y 3, de la Ley del Tribunal Supremo infringen el artículo 267 TFUE, párrafos segundo y tercero, teniendo en cuenta, en particular, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la aplicación que se hace de la primera disposición citada.

127. La República de Polonia alega que no se ha observado ninguna infracción, pues no se ha iniciado ningún procedimiento disciplinario contra jueces por plantear peticiones de decisión prejudicial y que no existe ningún efecto disuasorio.

128. Conviene recordar que los párrafos segundo y tercero, respectivamente, del artículo 267 TFUE reconoce a los órganos jurisdiccionales nacionales la facultad y, en su caso, les impone la obligación, de plantear una petición de decisión prejudicial cuando consideren que un caso que deben resolver suscita cuestiones que implican la interpretación o la validez del Derecho

de la Unión y cuya aclaración sea precisa para resolver el asunto.<sup>91</sup> Tal como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia *Miasto Łowicz*,<sup>92</sup> no son admisibles las medidas nacionales que expongan a los jueces nacionales a procedimientos disciplinarios por plantear una petición de decisión prejudicial. La mera perspectiva de poder ser sometidos a un procedimiento disciplinario por haber efectuado tal remisión prejudicial puede comprometer el ejercicio efectivo de la facultad de apreciación y de las funciones que les encomienda el artículo 267 TFUE. Para esos jueces, no estar expuestos a procedimientos o sanciones disciplinarios por haber ejercido la facultad de remisión prejudicial constituye una garantía inherente a su independencia y al funcionamiento del procedimiento prejudicial.

129. Procede señalar también que en la sentencia de 2 de marzo de 2021, *A.B. y otros (Nombramiento de jueces del Tribunal Supremo — Recursos)*,<sup>93</sup> el propio Tribunal de Justicia reconoció que las autoridades polacas habían multiplicado las iniciativas encaminadas a frenar las remisiones prejudiciales al Tribunal de Justicia referidas a la independencia de los órganos jurisdiccionales polacos o a poner en entredicho las decisiones de los órganos jurisdiccionales polacos que han efectuado tales remisiones.

130. En el presente asunto, la Comisión ha demostrado sobradamente que las disposiciones controvertidas infringen el artículo 267 TFUE, párrafos segundo y tercero, pues no ofrecen suficientes garantías para proteger a los jueces frente a la posible incoación de procedimientos disciplinarios por plantear peticiones de decisión prejudicial.

131. En consonancia con el análisis propuesto en los puntos 79 a 85 de las presentes conclusiones, si bien las disposiciones controvertidas, por sí solas, no se pueden considerar contrarias al artículo 267 TFUE, existen razones fundadas para entender que se pueden interpretar de manera que los jueces nacionales puedan ser objeto de procedimientos o medidas disciplinarios por plantear una petición de decisión prejudicial, teniendo en cuenta su contexto general y su aplicación práctica. En contra de los argumentos de la República de Polonia, los ejemplos aludidos por la Comisión en el punto 41 de las presentes conclusiones indican que hay jueces que han sido sometidos a investigaciones y procedimientos disciplinarios en relación con sus decisiones de plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia. Concretamente, tres jueces fueron objeto de investigación relacionada, en particular, con sospechas de una posible «actuación *ultra vires*» por plantear peticiones de decisión prejudicial,<sup>94</sup> y el cuarto caso trataba de un procedimiento disciplinario contra un juez, entre otros motivos, por un supuestamente indebido planteamiento de cuestiones prejudiciales sobre la independencia judicial. No me convencen los argumentos de que estas investigaciones fueron archivadas, que su carácter aparentemente excepcional y que las investigaciones y procedimientos disciplinarios versaban sobre infracciones distintas de violaciones graves y manifiestas de la ley.

132. Lo importante en el presente asunto es que, tal como se confirmó en la sentencia *Miasto Łowicz*, una medida nacional que de alguna manera impida u obstaculice a los órganos jurisdiccionales nacionales el ejercicio de su facultad o de su obligación de plantear una petición de decisión prejudicial infringe el artículo 267 TFUE. El hecho de que las disposiciones controvertidas prevean la posibilidad de incoar procedimientos disciplinarios contra jueces

<sup>91</sup> Véanse las sentencias de 16 de diciembre de 2008, *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723), apartado 88, y de 2 de marzo de 2021, *A.B. y otros (Nombramiento de jueces del Tribunal Supremo — Recursos)* (C-824/18, EU:C:2021:153), apartados 91 y 92.

<sup>92</sup> Véase la sentencia *Miasto Łowicz*, apartados 58 y 59. Véanse también la sentencia de 5 de julio de 2016, *Ognyanov* (C-614/14, EU:C:2016:514), apartado 25, y el auto de 12 de febrero de 2019, *RH* (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110), apartado 47.

<sup>93</sup> C-824/18, EU:C:2021:153, apartado 100.

<sup>94</sup> Véase, a este respecto, la sentencia de 2 de marzo de 2021, *A.B. y otros (Nombramiento de jueces del Tribunal Supremo — Recursos)* (C-824/18, EU:C:2021:153), apartado 101.

nacionales en relación con su decisión de formular cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia no solo socava el funcionamiento del procedimiento prejudicial, sino que también puede influir en las futuras decisiones de otros jueces nacionales sobre si plantear o no una petición de decisión prejudicial, generando así un efecto disuasorio. A mi parecer, la mera perspectiva de que un juez nacional pueda ser sometido a un procedimiento disciplinario o a una medida disciplinaria por plantear una petición de decisión prejudicial afecta de lleno al procedimiento establecido en el artículo 267 TFUE y, por extensión, a los propios fundamentos de la Unión.

133. A la luz de las anteriores consideraciones, debe considerarse fundada la quinta imputación de la Comisión.

## VII. Costas

134. Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. A tenor de su artículo 140, apartado 1, los Estados miembros que han tomado parte en el litigio cargarán con sus propias costas. Así pues, dado que la Comisión ha pedido que se condene en costas a la República de Polonia y al haber sido desestimados los motivos formulados por esta, procede condenarla en costas. El Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República de Finlandia, el Reino de los Países Bajos y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.

## VIII. Conclusión

135. A la luz de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Declare que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones resultantes del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo al permitir que, en virtud del artículo 107, apartado 1, de la Ley de los Tribunales Ordinarios y del artículo 97, apartados 1 y 3, de la Ley del Tribunal Supremo, el contenido de las resoluciones judiciales pueda ser calificado como una infracción disciplinaria; al no garantizar, con arreglo a los artículos 3, apartado 5, 27 y 73, apartado 1, de la Ley del Tribunal Supremo y al artículo 9 *bis* de la Ley del CNPJ, la independencia y la imparcialidad de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo; al otorgar al presidente de la Sala Disciplinaria, con arreglo a los artículos 110, apartado 3, y 114, apartado 7, de la Ley de los Tribunales Ordinarios, la facultad de designar el tribunal disciplinario competente para conocer en primera instancia de los asuntos que afecten a jueces de los tribunales ordinarios; al conceder al ministro de Justicia, en virtud del artículo 112b de la Ley de los Tribunales Ordinarios, la facultad de nombrar a un responsable de la acción disciplinaria, y al disponer, en el artículo 113a de la Ley de los Tribunales Ordinarios, que las actuaciones relativas a la designación de un defensor de oficio y la asunción de la defensa no tienen como efecto la suspensión del procedimiento disciplinario y disponer, en el artículo 115a, apartado 3, de la misma ley, que el tribunal disciplinario debe dar curso al procedimiento aun en caso de incomparecencia justificada del inculpado que haya sido citado o de su defensor;
- 2) Declare que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones resultantes del artículo 267 TFUE, párrafos segundo y tercero, al permitir que el derecho de los órganos jurisdiccionales de plantear peticiones de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia esté limitado por la posibilidad de incoación de un procedimiento disciplinario;

- 3) Condene a la República de Polonia a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión, y
- 4) Ordene al Reino de Bélgica, al Reino de Dinamarca, a la República de Finlandia, al Reino de los Países Bajos y al Reino de Suecia a cargar con sus propias costas.