

# RECOMENDACIONES

## RECOMENDACIÓN (UE) 2017/146 DE LA COMISIÓN

de 21 de diciembre de 2016

sobre el Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 292,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 27 de julio de 2016, la Comisión adoptó una Recomendación sobre el Estado de Derecho en Polonia, en la que expresaba su preocupación por la situación del Tribunal Constitucional y se hacían recomendaciones para disiparla <sup>(1)</sup>.
- (2) La Recomendación de la Comisión se adoptó en el contexto del Marco del Estado de Derecho <sup>(2)</sup>. Este Marco establece cómo debe actuar la Comisión en caso de que haya claros indicios de una amenaza para el Estado de Derecho en un Estado miembro de la Unión, y explica los principios que lo sustentan. El Marco del Estado de Derecho ofrece orientaciones en pro de un diálogo entre la Comisión y el Estado miembro en cuestión que permita buscar soluciones con las que evitar la aparición en ese Estado miembro de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho que pueda convertirse en un «riesgo claro de violación grave», lo que podría activar el «procedimiento del artículo 7 del TUE». Cuando existen claros indicios de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en un Estado miembro, la Comisión puede entablar un diálogo con dicho Estado miembro en el contexto del Marco del Estado de Derecho.
- (3) La Unión Europea se fundamenta en un conjunto de valores compartidos, consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el TUE»), entre los que figura el respeto del Estado de Derecho. La Comisión, más allá de su misión de garantizar el respeto del Derecho de la UE, es también responsable, junto con el Parlamento Europeo, los Estados miembros y el Consejo, de salvaguardar los valores comunes de la Unión.
- (4) La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como los documentos elaborados por el Consejo de Europa, que se basan, en particular, en la experiencia de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (en lo sucesivo, «la Comisión de Venecia»), facilitan una lista no exhaustiva de estos principios y definen así la esencia del Estado de Derecho como un valor común de la Unión a tenor del artículo 2 del TUE. Entre estos principios figuran, en particular: la legalidad, que implica la existencia de un procedimiento de promulgación de leyes transparente, responsable, democrático y pluralista; la seguridad jurídica; la prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo; unos tribunales independientes e imparciales; un control judicial efectivo (incluido el respeto de los derechos fundamentales), y la igualdad ante la ley <sup>(3)</sup>. Además de defender estos principios y valores, las instituciones estatales tienen también un deber de cooperación leal.
- (5) En su Recomendación de 27 de julio de 2016, la Comisión explicaba las circunstancias en las que había decidido, el 13 de enero de 2016, examinar la situación en el contexto del Marco del Estado de Derecho, y en las que había adoptado, el 1 de junio de 2016, un dictamen sobre el Estado de Derecho en Polonia. En ella, indicaba asimismo que los intercambios entre la Comisión y el Gobierno polaco no habían permitido disipar las dudas de la Comisión.
- (6) En su Recomendación, la Comisión constataba la existencia de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en Polonia y recomendaba que las autoridades polacas adoptasen urgentemente las medidas necesarias para hacer frente a esa amenaza.
- (7) En particular, recomendaba a las autoridades polacas: a) acatar plenamente las resoluciones del Tribunal Constitucional de 3 y 9 de diciembre de 2015, según las cuales los tres jueces legalmente designados en octubre de 2015 por la 7.ª legislatura del *Sejm* (en lo sucesivo, «el *Sejm*») podían asumir sus funciones jurisdiccionales en el seno del Tribunal Constitucional, mientras que los tres jueces designados por la 8.ª legislatura del *Sejm* sin una base

<sup>(1)</sup> Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia (DO L 217 de 12.8.2016, p. 53).

<sup>(2)</sup> Comunicación «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho» [COM(2014) 158 final].

<sup>(3)</sup> Véase COM(2014) 158 final, sección 2, anexo I.

jurídica válida no podían asumir sus funciones jurisdiccionales; b) publicar y ejecutar plenamente las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional el 9 de marzo de 2016, y velar por que la publicación de las futuras resoluciones sea automática y no dependa de decisiones adoptadas por los poderes ejecutivo o legislativo; c) garantizar que cualquier reforma de la Ley sobre el Tribunal Constitucional respete las resoluciones del propio Tribunal, en particular las de 3 y 9 de diciembre de 2015 y la de 9 de marzo de 2016, y tenga plenamente en cuenta el dictamen de la Comisión de Venecia; velar por que la eficiencia del Tribunal Constitucional como garante de la Constitución no se vea menoscabada por otras exigencias; d) garantizar que el Tribunal Constitucional pueda examinar la compatibilidad de la nueva Ley sobre el Tribunal Constitucional adoptada el 22 de julio de 2016 antes de su entrada en vigor, publicar y ejecutar plenamente la resolución del Tribunal sobre este asunto; e) y abstenerse de actos y declaraciones públicas capaces de socavar la legitimidad y la eficiencia del Tribunal Constitucional.

- (8) La Comisión invitó al Gobierno polaco a resolver los problemas señalados en la Recomendación en un plazo de tres meses y a informar a la Comisión de las medidas adoptadas al efecto. La Comisión indicó que estaba dispuesta a proseguir el diálogo constructivo entablado con el Gobierno polaco.
- (9) La Ley de 22 de julio de 2016 fue firmada por el Presidente de la República el 30 de julio de 2016 y publicada en el Diario Oficial el 1 de agosto de 2016.
- (10) El 11 de agosto de 2016, el Tribunal Constitucional dictó una resolución sobre la Ley de 22 de julio de 2016 <sup>(1)</sup>. En ella indicaba que una serie de disposiciones de dicha Ley, que la Comisión también había considerado preocupantes en su Recomendación, eran inconstitucionales en relación, concretamente, con los principios de la separación y el equilibrio de poderes <sup>(2)</sup>, la independencia de los tribunales respecto de las otras ramas del poder <sup>(3)</sup>, y la independencia de los jueces <sup>(3)</sup>, así como con el principio de integridad y eficacia de las instituciones públicas <sup>(4)</sup>. No obstante, el Gobierno polaco no reconoció la validez de dicha resolución y no la publicó en el Diario Oficial.
- (11) El 16 de agosto de 2016, el Gobierno polaco publicó 21 resoluciones del Tribunal dictadas en el período comprendido entre el 6 de abril y el 19 de julio de 2016. Parece que la publicación de tales resoluciones se basaba en el artículo 89 de la Ley de 22 de julio de 2016, que establecía que «las resoluciones del Tribunal dictadas en infracción de lo dispuesto en la Ley sobre el Tribunal Constitucional de 25 de junio de 2015 antes del 20 de julio de 2016 deberán publicarse en el plazo de 30 días a partir de la entrada en vigor de dicha Ley, a excepción de las resoluciones relativas a actos normativos que ha dejado de producir efectos.» Esta disposición formaba parte de las declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional en su resolución de 11 de agosto de 2016. Además, el Gobierno no publicó ni las resoluciones de 9 de marzo de 2016 y 11 de agosto de 2016, ni las 16 resoluciones dictadas desde el 11 de agosto de 2016.
- (12) El 18 de agosto de 2016, los magistrados del Ministerio Fiscal polaco anunciaron la apertura de una investigación penal contra el Presidente del Tribunal Constitucional, acusado de no haber autorizado a asumir sus funciones a tres jueces nombrados en diciembre de 2015 por la nueva Asamblea.
- (13) El 14 de septiembre de 2016, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución sobre la situación en Polonia, en la que solicitaba al Gobierno polaco que cooperase con la Comisión con arreglo al principio de cooperación leal consagrado en el Tratado, y en la que le instaba, en el plazo de tres meses concedido por la Comisión, a colaborar con todas las partes representadas en el *Sejm* polaco para encontrar un compromiso que pueda solucionar la actual crisis constitucional, respetando plenamente el dictamen de la Comisión de Venecia y la Recomendación de la Comisión <sup>(5)</sup>.
- (14) El 30 de septiembre de 2016, un grupo de miembros del *Sejm* presentó a este una nueva propuesta legislativa sobre el estatuto de los jueces del Tribunal Constitucional. Esta propuesta incluye disposiciones sobre los derechos y obligaciones de los jueces del Tribunal, el método utilizado para su nombramiento, su mandato y el cese de funciones, y aborda cuestiones relacionadas con la inmunidad, la integridad personal y la responsabilidad disciplinaria.

<sup>(1)</sup> K 39/16.

<sup>(2)</sup> Artículo 38, apartados 3 a 6, artículo 61, apartado 6, artículo 83, apartado 2, artículos 84 a 87, y artículo 89 de la Ley de 22 de julio de 2016.

<sup>(3)</sup> Artículo 26, apartado 1, punto 1, letra g), y artículo 68, apartados 5 a 7, de la Ley de 22 de julio de 2016.

<sup>(4)</sup> Artículo 38, apartados 3 a 6, artículo 61, apartado 3, artículo 61, apartado 6, artículo 68, apartados 5 a 7, y artículo 83, apartado 2, de la Ley de 22 de julio de 2016.

<sup>(5)</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2016, sobre los últimos acontecimientos en Polonia y su incidencia sobre los derechos fundamentales establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [2016/2774 (RSP)].

- (15) El 14 de octubre de 2016, la Comisión de Venecia adoptó su dictamen sobre la Ley de 22 de julio de 2016 <sup>(1)</sup>. Este dictamen señalaba que ciertamente se habían introducido algunas mejoras a la Ley desde la publicación por la Comisión de Venecia de un dictamen inicial, en marzo de 2016, aunque consideraba, no obstante, que tales mejoras son de un alcance demasiado limitado, dado que otras disposiciones de la Ley adoptada podían retrasar y dificultar de forma importante la actuación del Tribunal, restándole toda eficacia, así como poner en peligro su independencia al someter su funcionamiento a un excesivo control legislativo y ejecutivo. Entre estas otras disposiciones cabe citar, en particular, la posibilidad de aplazar un asunto hasta seis meses, a petición de cuatro de los jueces, la posibilidad del fiscal general de obstruir una vista simplemente ausentándose, o la obstrucción, por seis meses, de todos los asuntos de carácter institucional, seguida de su nuevo registro. El dictamen critica también el sistema que consiste en proponer al Presidente de la República los candidatos al puesto de Presidente del Tribunal, lo que podría conducir a una situación en la que se nombre a un candidato sin el apoyo de un número suficientemente elevado de jueces. Además, sin ningún fundamento constitucional o jurídico, la Cancillería del Primer Ministro ha intentado controlar la validez de las resoluciones del Tribunal al negarse a publicarlas. El dictamen destacaba asimismo que el problema del nombramiento de los jueces no se ha resuelto según la recomendación, y que la aplicación de la disposición de la Ley de 22 de julio de 2016 que requería al Presidente del Tribunal que asignara asuntos a los jueces nombrados en diciembre sería contraria a las resoluciones del Tribunal, que revisten un carácter vinculante general y obligan por ende a todas las autoridades del Estado, incluido el propio Tribunal, y a su Presidente. El dictamen concluía que, al adoptar la Ley, el Parlamento polaco se arrogaba competencias en materia de revisión constitucional que no le correspondían en el marco del procedimiento legislativo ordinario. Según el dictamen, el Parlamento y el Gobierno polaco seguían cuestionando el papel del Tribunal como árbitro último de las cuestiones constitucionales y se autoatribuían esta competencia: seguían obstaculizando el buen funcionamiento del Tribunal y esforzándose por socavar aún más su independencia. Al prolongar la crisis constitucional, obstaculizaban la actuación del Tribunal Constitucional, incapacitándolo para desempeñar su papel constitucional de garante de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. El Gobierno polaco decidió no participar en la sesión de la Comisión de Venecia de 14 de octubre de 2016, por considerar que el dictamen emitido era unilateral y no tenía en cuenta su propia posición.
- (16) El 26 de octubre de 2016, un grupo de miembros del *Sejm* presentó una nueva propuesta legislativa relativa a los procedimientos ante el Tribunal Constitucional y la organización de este último. La propuesta contiene disposiciones detalladas sobre esta organización y sobre los procedimientos ante dicho Tribunal, como las relativas a la elección de su Presidente y Vicepresidente. Esta propuesta viene a completar la propuesta legislativa sobre el estatuto de los jueces del Tribunal Constitucional, presentada en el *Sejm* el 30 de septiembre de 2016 (véase *supra*); ambas propuestas legislativas están estrechamente ligadas entre sí y pretenden sustituir la Ley de 22 de julio de 2016.
- (17) El 27 de octubre de 2016, dentro del plazo de tres meses establecido por la Recomendación de la Comisión, el Gobierno polaco respondió a ella. La respuesta discrepa en todos los puntos de la posición expresada en la Recomendación y no anuncia ninguna nueva medida que permita mitigar las preocupaciones expresadas por la Comisión sobre el respeto del Estado de Derecho.
- (18) El 31 de octubre de 2016, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó sus observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Polonia. Manifestaba en él su preocupación por el impacto negativo de las reformas legislativas emprendidas, incluidas las modificaciones de la Ley sobre el Tribunal Constitucional de noviembre y diciembre de 2015 y julio de 2016; por la escasa atención prestada a las resoluciones del Tribunal Constitucional; por el funcionamiento y la independencia del Tribunal; y por la aplicación del Pacto. El Comité también manifestó su preocupación por lo que se refiere a la negativa del Primer Ministro a publicar las resoluciones del Tribunal de marzo y agosto de 2016 y a los esfuerzos del Gobierno por cambiar la composición del Tribunal de una forma que el propio Tribunal considera inconstitucional, así como a los procedimientos judiciales iniciados contra el Presidente del Tribunal por un supuesto abuso de poder. El Comité concluyó que Polonia debería garantizar el respeto y la protección de la integridad y la independencia del Tribunal Constitucional y de sus jueces, garantizando asimismo la aplicación de la totalidad de sus resoluciones. El Comité ha instado a Polonia a publicar de manera oficial y con carácter inmediato todas las resoluciones del Tribunal, a abstenerse de introducir medidas que afecten a su buen funcionamiento y a aplicar un proceso transparente e imparcial de designación de sus miembros que garantice su inamovilidad y cumpla todos los requisitos de legalidad en virtud de la legislación nacional y del Derecho internacional.
- (19) El 7 de noviembre de 2016, el Tribunal Constitucional dictó una resolución sobre la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley de 22 de julio de 2016 relativas a la elección del Presidente y del Vicepresidente del Tribunal <sup>(2)</sup>. Cabe señalar que, debido a la negativa de tres jueces del Tribunal a participar en el asunto <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> Dictamen n.º 860/2016, CDL-AD(2016)026.

<sup>(2)</sup> K 44/16.

<sup>(3)</sup> Véase el auto del Presidente del Tribunal Constitucional de 7 de noviembre de 2016.

y teniendo en cuenta que los tres jueces en cuestión, legalmente nombrados en octubre de 2015 por la 7.<sup>a</sup> legislatura del *Sejm*, no habían asumido sus funciones judiciales en el Tribunal, el Tribunal Constitucional ha tenido que cambiar su composición y pasar de la formación plenaria a una formación de cinco Jueces. Así pues, desde el 11 de agosto de 2016, el Tribunal Constitucional no ha podido resolver en formación plenaria. El 10 de noviembre de 2016, la vista de un asunto en formación plenaria tuvo que aplazarse, dado que no podía alcanzarse el *quorum* necesario. Además, los días 30 de noviembre y 8 de diciembre de 2016, la Asamblea General no fue capaz de adoptar una resolución relativa a la presentación de candidatos al puesto de Presidente del Tribunal Constitucional, al no haberse podido alcanzar el *quorum* fijado por la Ley.

- (20) El 1 de diciembre de 2016, el Senado aprobó la Ley de 30 de noviembre de 2016 sobre el estatuto jurídico de los jueces del Tribunal Constitucional («Ley sobre el estatuto de la magistratura»).
- (21) El 2 de diciembre de 2016, el Senado aprobó la Ley de 30 de noviembre de 2016 sobre los procedimientos ante el Tribunal Constitucional y la organización de este («Ley sobre la organización y los procedimientos»).
- (22) El 14 de diciembre de 2016, el Parlamento Europeo celebró un debate sobre la situación del Estado de Derecho en Polonia. En este debate, la Comisión instó a las autoridades polacas a no poner en vigor las nuevas leyes antes de que el Tribunal Constitucional hubiera tenido la oportunidad de examinar su constitucionalidad.
- (23) El 15 de diciembre de 2016, el Senado aprobó la Ley de 13 de diciembre de 2016 relativa a la aplicación de la Ley sobre la organización y los procedimientos y la Ley sobre el estatuto de la magistratura («Ley de ejecución»).
- (24) El 19 de diciembre de 2016, el Presidente de la República firmó las tres citadas leyes, que fueron publicadas en el Diario Oficial. Ese mismo día, el Presidente de la República nombró a la juez Julia Przyłębska, elegida por el nuevo *Sejm*, Presidenta en funciones del Tribunal Constitucional.
- (25) El 20 de diciembre de 2016, la juez Julia Przyłębska permitió a los tres jueces designados por la 8.<sup>a</sup> legislatura del *Sejm* sin una base jurídica válida asumir sus funciones en el seno del Tribunal, y convocó una reunión de la Asamblea General el mismo día. Habida cuenta de la brevedad del plazo, un juez que no estaba en condiciones de participar solicitó el aplazamiento de la reunión al día siguiente. Tras la negativa de la juez Julia Przyłębska a conceder este aplazamiento, otros siete jueces se abstuvieron de participar en la reunión. Solo seis jueces, incluidos los tres jueces designados ilegalmente, participaron en la reunión, en la que eligieron a dos de ellos, Julia Przyłębska y Mariusz Muszyński, como candidatos a la atención del Presidente de la República.
- (26) El 21 de diciembre de 2016, el Presidente de la República nombró a la juez Julia Przyłębska Presidenta del Tribunal Constitucional.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

1. La República de Polonia debe tener debidamente en cuenta el análisis de la Comisión que figura a continuación y adoptar las medidas que figuran en la sección 7 de la presente Recomendación, a fin de que los problemas detectados se resuelvan en el plazo fijado.

#### 1. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN

2. La presente Recomendación complementa la Recomendación de 27 de julio de 2016. Examina cuáles, de entre las preocupaciones expresadas en esta primera Recomendación, han sido debidamente atendidas, enumera las que siguen pendientes y expone las nuevas preocupaciones de la Comisión con respecto al Estado de Derecho en Polonia que se han venido planteando desde entonces. Sobre esta base, dirige recomendaciones a las autoridades polacas sobre la manera de despejar dichas preocupaciones, a saber:
  - 1) el nombramiento de los jueces del Tribunal Constitucional y el incumplimiento de las resoluciones dictadas por este al respecto los días 3 y 9 de diciembre de 2015 y el 11 de agosto de 2016;

- 2) la no publicación y el incumplimiento de varias resoluciones del Tribunal Constitucional desde marzo de 2016, incluidas las de 9 de marzo y 11 de agosto sobre los actos legislativos relativos al propio Tribunal;
- 3) el correcto funcionamiento del Tribunal Constitucional y la efectividad del control constitucional de la nueva legislación, en particular por lo que respecta a la legislación recientemente adoptada relativa al propio Tribunal, y más concretamente la Ley sobre el estatuto de la magistratura, la Ley sobre la organización y los procedimientos y la Ley de ejecución;
- 4) las normas aplicables a la selección de candidatos a los puestos de Presidente y Vicepresidente del Tribunal Constitucional y el nombramiento de un Presidente en funciones de dicho Tribunal que figuran en la Ley sobre la organización y los procedimientos y en la Ley de ejecución.

## 2. NOMBRAMIENTO DE LOS JUECES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. En su Recomendación de 27 de julio de 2016 <sup>(1)</sup>, la Comisión recomendó a las autoridades polacas que cumplieran plenamente las resoluciones del Tribunal Constitucional de 3 y 9 de diciembre de 2015, según las cuales los tres jueces legalmente designados en octubre de 2015 por la 7.ª legislatura del *Sejm* debían poder asumir sus funciones jurisdiccionales en el seno del Tribunal Constitucional mientras que los tres jueces designados por la 8.ª legislatura sin una base jurídica válida no podían asumir dichas funciones.
4. Por lo que se refiere a la Ley de 22 de julio de 2016 relativa al Tribunal Constitucional, la Comisión subrayaba que esta Ley contradice las resoluciones del Tribunal de 3 y 9 de diciembre. De conformidad con el artículo 90 <sup>(2)</sup>, el Presidente del Tribunal Constitucional está obligado a asignar asuntos a todos los Jueces que hayan prestado juramento ante el Presidente de la República, pero que aún no hayan asumido sus funciones de juez. Esta disposición parece amoldarse a la situación de los tres jueces nombrados ilícitamente por la 8.ª legislatura del *Sejm* en diciembre de 2015. En efecto, permitiría a estos jueces asumir sus funciones ocupando los puestos vacantes para los cuales la anterior legislatura ya había designado legalmente tres jueces, como se indica en las resoluciones de 3 y 9 de diciembre de 2015.
5. El Tribunal Constitucional, en una resolución adoptada el 11 de agosto de 2016, declaró la inconstitucionalidad del artículo 90 de la Ley de 22 de julio de 2016, y la Comisión de Venecia, en un dictamen de 14 de octubre de 2016, confirmó que esta disposición no constituía una solución conforme a los principios del Estado de Derecho <sup>(3)</sup>.
6. El Gobierno polaco, no obstante, se niega a reconocer la validez de la resolución de 11 de agosto de 2016 y a publicarla en el Diario Oficial (véase la sección 3 *infra*).
7. Además, la nueva Ley sobre el estatuto de la magistratura reintroduce una disposición <sup>(4)</sup> similar al artículo 90 de la Ley de 22 de julio de 2016, declarado inconstitucional en la resolución de 11 de agosto de 2016. También pueden encontrarse normas destinadas a producir efectos similares en la Ley sobre la organización y los procedimientos <sup>(5)</sup> y en la Ley de ejecución <sup>(6)</sup>.
8. En su respuesta de 27 de octubre de 2016, el Gobierno polaco considera que las resoluciones del Tribunal de 3 y 9 de diciembre de 2015 no especificaban qué jueces debían asumir sus funciones, y considera que la nueva legislatura del *Sejm* había nombrado legalmente a los cinco jueces en diciembre de 2015. Este razonamiento suscita una gran inquietud en relación con el Estado de Derecho, dado que niega cualesquiera efectos a las dos resoluciones de diciembre y va en contra del razonamiento constante del Tribunal, reiterado, en particular, en la resolución de 11 de agosto de 2016. La respuesta implica que, con o sin las resoluciones del Tribunal, la situación sería idéntica.

<sup>(1)</sup> Sección 2.

<sup>(2)</sup> Véase asimismo el artículo 6, apartado 7.

<sup>(3)</sup> Dictamen n.º 860/2016, CDL-AD(2016)026, apartado 106.

<sup>(4)</sup> Véase el artículo 5.

<sup>(5)</sup> Véanse el artículo 6, apartado 1, y el artículo 11, apartado 5.

<sup>(6)</sup> Véanse el artículo 18, apartado 2, y el artículo 21, apartado 2.

9. En su respuesta, el Gobierno polaco admite que, en la parte dispositiva de la resolución de 3 de diciembre de 2015, el Tribunal Constitucional mencionaba que el Presidente de la República estaba obligado a tomar inmediatamente juramento a cualquier juez elegido por el *Sejm* para formar parte del Tribunal. Sin embargo, opina que dicha resolución no puede obligar a otras autoridades a aplicar disposiciones de la manera descrita en un caso determinado. Esta interpretación limita el alcance de las resoluciones de 3 y 9 de diciembre de 2015 a una simple obligación del Gobierno de publicarlas, negándoles cualquier otro efecto jurídico u operativo, en particular por lo que respecta a la obligación del Presidente de la República de tomar juramento a los jueces en cuestión. Se trata de una interpretación contraria al principio de cooperación leal entre los órganos del Estado, que es un requisito constitucional *sine qua non* en un Estado democrático que se rija por el estado de Derecho, como ha subrayado la Comisión de Venecia en sus dictámenes.
10. Por otra parte, la Comisión señala que también la Comisión de Venecia considera que una solución al actual conflicto relativo a la composición del Tribunal Constitucional «debe basarse en la obligación de respetar y ejecutar plenamente las resoluciones del Tribunal Constitucional» y «por consiguiente, pide a todos los órganos del Estado y, en especial, al *Sejm* que respeten y ejecuten plenamente las resoluciones» <sup>(1)</sup>.
11. En conclusión, la Comisión considera que las autoridades polacas deben respetar y ejecutar plenamente las resoluciones adoptadas los días 3 y 9 de diciembre de 2015 por el Tribunal Constitucional. Estas resoluciones requieren que las instituciones públicas cooperen lealmente para garantizar que, de conformidad con el Estado de Derecho, los tres jueces designados por la 7.<sup>a</sup> legislatura del *Sejm* puedan asumir sus funciones jurisdiccionales en el seno del Tribunal Constitucional, y que los tres jueces designados por la 8.<sup>a</sup> legislatura sin una base jurídica válida no asuman sus funciones. Las disposiciones pertinentes de la Ley de 22 de julio de 2016 relativa al Tribunal Constitucional suscitan grandes preocupaciones en relación con el Estado de Derecho y fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional en su resolución de 11 de agosto de 2016. También esta resolución debe ser respetada, publicada y aplicada por las autoridades polacas. Además, las disposiciones <sup>(2)</sup> destinadas a producir un efecto similar contenidas en la Ley sobre el estatuto de la magistratura, en la Ley sobre la organización y los procedimientos y en la Ley de ejecución son también incompatibles con las resoluciones en cuestión y no deben aplicarse.

### 3. OMISIÓN DE PUBLICACIÓN Y APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 9 DE MARZO DE 2016 Y DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS DESDE EL 9 DE MARZO DE 2016

12. En su Recomendación de 27 de julio de 2016, la Comisión recomendó que las autoridades polacas publicaran y aplicaran plenamente la resolución del Tribunal Constitucional de 9 de marzo de 2016, así como las posteriores resoluciones, y velaran por que la publicación de las resoluciones futuras sea automática y no dependa de ninguna decisión de los poderes ejecutivo o legislativo.
13. El 16 de agosto de 2016, el Gobierno de Polonia, sobre la base del artículo 89 de la Ley de 22 de julio de 2016, publicó 21 resoluciones del Tribunal Constitucional dictadas en el período comprendido entre el 6 de abril y el 19 de julio de 2016. No obstante, las dos resoluciones de 9 de marzo y 11 de agosto de 2016 aún no han sido publicadas por el Gobierno polaco, contrariamente a lo que se había solicitado en la Recomendación de la Comisión. Por otra parte, hasta ahora no se ha publicado ninguna de las 16 resoluciones del Tribunal Constitucional dictadas después del 11 de agosto de 2016.
14. El artículo 89 de la Ley de 22 de julio de 2016 fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en su resolución de 11 de agosto de 2016 debido a su incompatibilidad con los principios de la separación y el equilibrio de poderes y de la independencia de los órganos jurisdiccionales de las otras ramas del poder.
15. La respuesta del Gobierno polaco de 27 de octubre confirma que este se sigue considerando facultado para controlar la legalidad de las resoluciones del Tribunal, y que no puede garantizarse la publicación automática de las resoluciones judiciales.
16. El artículo 114, apartados 1 y 2, de la Ley sobre la organización y los procedimientos prevé que «las resoluciones judiciales se publicarán en el Diario Oficial apropiado, de conformidad con los principios y con arreglo a las modalidades previstas en la Constitución y en la Ley de 20 de julio de 2000 sobre la publicación de los actos normativos y otros actos jurídicos [...]». Dispone asimismo que «el Presidente del Tribunal ordenará la publicación de las resoluciones judiciales». Esta disposición constituye efectivamente un paso en la dirección correcta.

<sup>(1)</sup> Dictamen n.º 833/2015, CDL-AD(2016)001, apartado 136.

<sup>(2)</sup> Véanse las notas a pie de página del apartado 7.

17. No obstante, el artículo 19 de la Ley de ejecución establece que «las sentencias del Tribunal y las resoluciones del Tribunal adoptadas en infracción de la Ley del Tribunal Constitucional de 25 de junio de 2015 [...] o de la Ley del Tribunal Constitucional de 22 de julio de 2016 y dictadas antes de la fecha de entrada en vigor del acto al que se hace referencia en el artículo 1 se publicarán en los Diarios Oficiales correspondientes una vez que su publicación haya sido ordenada por el Presidente en funciones del Tribunal, salvo cuando se trate de instrumentos normativos que hayan dejado de aplicarse.» El Tribunal ya declaró inconstitucional una disposición similar en su resolución de 11 de agosto de 2016. La Recomendación de la Comisión señalaba que la indicación de que las resoluciones judiciales se dictaron ilegalmente es contraria al principio de la separación de poderes, ya que no corresponde a la Asamblea Nacional determinar la legalidad de las resoluciones <sup>(1)</sup>. También la Comisión de Venecia confirmó esta posición en sus dos dictámenes <sup>(2)</sup>. Además, la exclusión de la publicación de las resoluciones relativas a actos normativos que hayan dejado de ser aplicables, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley de ejecución, excluye en particular las resoluciones de 9 de marzo, 11 de agosto y 7 de noviembre de 2016. En la medida en que el Presidente del Tribunal Constitucional no haya sido nombrado, esta disposición impide la plena publicación de todas las resoluciones. Por otra parte, no parece que el artículo 114, apartado 2, de la Ley sobre la organización y los procedimientos garantice que el futuro Presidente del Tribunal publicará todas las resoluciones judiciales que hayan sido adoptadas con anterioridad a su mandato.
18. En conclusión, el hecho de que el Gobierno polaco se haya negado hasta la fecha a publicar en el Diario Oficial las resoluciones de 9 de marzo de 2016 y 11 de agosto de 2016 relativas a los actos legislativos sobre el Tribunal Constitucional, y todas las demás resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional desde el 11 de agosto de 2016, genera incertidumbre en cuanto a la base jurídica de la actividad judicial del Tribunal y en cuanto a los efectos jurídicos de las resoluciones dictadas por este. Esta incertidumbre socava la eficacia del control constitucional y plantea serias dudas con respecto al Estado de Derecho. El cumplimiento de las resoluciones judiciales definitivas es uno de los requisitos esenciales inherentes al Estado de Derecho. La negativa a publicar una resolución definitiva y vinculante le resta pleno efecto jurídico y operativo y vulnera los principios de legalidad y de separación de poderes.

#### 4. REVISIÓN DE LA LEY SOBRE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y EFECTIVIDAD DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA NUEVA LEGISLACIÓN

19. En su Recomendación de 27 de julio de 2016, la Comisión analizó en detalle la Ley de 22 de julio de 2016 y sus efectos, tanto individuales como colectivos, así como la anterior jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el dictamen de la Comisión de Venecia. La Comisión recomienda que las autoridades polacas garanticen que cualquier reforma de la Ley sobre el Tribunal Constitucional respete las resoluciones del propio Tribunal, en particular las de 3 y 9 de diciembre de 2015 y la de 9 de marzo de 2016, y tenga plenamente en cuenta el dictamen de la Comisión de Venecia, de 11 de marzo de 2016. En concreto, la Comisión recomienda que las autoridades polacas hagan lo necesario para impedir que requisitos tales como los relativos al *quorum*, el tratamiento de los casos por orden cronológico, la posibilidad del Ministerio Fiscal de evitar el examen de los asuntos, el aplazamiento de las deliberaciones o las medidas transitorias que afectan a asuntos pendientes y en suspenso puedan, por sí mismos o a través de sus efectos combinados, socavar la eficacia del Tribunal Constitucional como garante de la Constitución.
20. En su respuesta de 27 de octubre de 2016, el Gobierno polaco no reconoce que la Ley de 22 de julio de 2016 hizo caso omiso de la mayoría de las inquietudes expresadas por la Comisión y por la Comisión de Venecia. La respuesta cuestiona que el Tribunal se halle en la imposibilidad de ejercer un control eficaz alegando que el Tribunal ha podido emitir resoluciones durante la denominada crisis constitucional. Sin embargo, esta alegación carece de pertinencia, ya que el Tribunal ha podido hacerlo precisamente por no haber aplicado los requisitos procedimentales vigentes (resolución de 11 de agosto de 2016), y vemos que el Gobierno se niega a publicar las resoluciones del Tribunal en un intento por evitar que estas tengan efectos jurídicos.
21. La respuesta también contiene breves explicaciones sobre el respeto de los derechos fundamentales por parte de la legislación mencionada anteriormente. La Comisión observa que estas explicaciones del Gobierno no eliminan la necesidad de un control constitucional verdaderamente efectivo por el Tribunal Constitucional.

<sup>(1)</sup> Véase el punto 23 de la Recomendación.

<sup>(2)</sup> Dictamen n.º 860/2016, apartado 101; dictamen n.º 833/2015, apartados 43, 142 y 143.

22. La respuesta también niega el papel fundamental que el Tribunal Constitucional desempeña a la hora de garantizar el Estado de Derecho en Polonia. La Comisión cuestiona semejante argumento. El Tribunal Constitucional es precisamente uno de los principales garantes del Estado de Derecho en Polonia, en particular en la medida en que tiene encomendada la misión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes polacas. De la Constitución polaca, se desprende claramente que el Tribunal Constitucional es competente para pronunciarse sobre la conformidad de las leyes y los tratados internacionales con la Constitución, sobre la conformidad de las leyes con los Tratados internacionales cuya ratificación exige autorización previa por ley, sobre la conformidad de las disposiciones legales procedentes de autoridades centrales del Estado con la Constitución, los tratados internacionales ratificados y las leyes, sobre la conformidad con la Constitución de las actividades y los fines de los partidos políticos, y sobre los recursos de inconstitucionalidad <sup>(1)</sup>. El Tribunal Constitucional debe asimismo dirimir los conflictos de jurisdicción entre los órganos constitucionales centrales del Estado <sup>(2)</sup>. El hecho de que, con arreglo a la Constitución, es el Tribunal Supremo el que debe conocer de los asuntos relacionados con las infracciones de la Constitución o de la Ley cometidas por determinadas personas <sup>(3)</sup>, y de que el Presidente de la República debe velar por el respeto de la Constitución, no invalida este papel fundamental del Tribunal <sup>(4)</sup>.
23. La Comisión observa que la Ley sobre la organización y los procedimientos ya no contiene las siguientes disposiciones de la Ley de 22 de julio de 2016 que en la Recomendación se consideraban preocupantes: artículo 26, apartado 1, punto 1, letra g), sobre la remisión de asuntos al pleno <sup>(5)</sup>; artículo 38, apartado 3, relativo a la tramitación de los asuntos por orden cronológico <sup>(6)</sup>; artículo 68, apartados 5 a 8, relativo al aplazamiento de las deliberaciones <sup>(7)</sup>; artículo 61, apartado 6, sobre la posibilidad del Ministerio Fiscal de evitar el examen de los asuntos <sup>(8)</sup>; artículos 83 a 86, relativos a las disposiciones transitorias en los casos pendientes <sup>(9)</sup>. La Comisión señala que la mera publicación de la resolución del Tribunal Constitucional de 11 de agosto de 2016, que ya declaraba que estas disposiciones eran inconstitucionales, habría sido suficiente para abordar estos problemas sin necesidad de una nueva legislación.
24. A pesar de estas mejoras, la Comisión observa que sigue habiendo motivos de preocupación. En particular, el número de jueces necesario para participar en un pleno se mantiene en once, aunque se fijó en nueve en la Ley de 1997 sobre el Tribunal Constitucional y en la Ley de 25 de junio de 2015. Como se señala en la Recomendación <sup>(10)</sup>, esto constituye una limitación para el proceso de toma de decisiones del Tribunal Constitucional, en particular en las actuales circunstancias, en las que el Tribunal Constitucional solo cuenta con 12 jueces (dado que los tres jueces que fueron legalmente nombrados en octubre de 2015 por la 7.ª legislatura del *Sejm* no han asumido sus funciones jurisdiccionales). El riesgo identificado en la Recomendación de que el *quorum* de asistencia necesario para la constitución del pleno podría no alcanzarse ocasionalmente ya se ha materializado <sup>(11)</sup>.
25. Por otra parte, la Ley sobre la organización y los procedimientos, la Ley sobre el estatuto de la magistratura y la Ley de ejecución contienen otras disposiciones que han agravado algunos problemas identificados en la Recomendación (véase la sección 2 sobre el nombramiento de los jueces y la sección 3 de la publicación de las resoluciones judiciales), o han introducido nuevas preocupaciones relativas a la situación de los jueces (véase la sección 4.1.) y a la designación del Presidente, el Vicepresidente y el Presidente en funciones del Tribunal (véase la sección 5).

#### 4.1. Preocupaciones relativas a la situación de los jueces

##### 4.1.1. Procedimientos disciplinarios

26. El artículo 26 de la Ley sobre el estatuto de la magistratura dispone lo siguiente: «La comisión por un juez del Tribunal de la falta mencionada en el artículo 24, apartado 1, podrá ser denunciada al Presidente del Tribunal

<sup>(1)</sup> Artículo 188 de la Constitución.

<sup>(2)</sup> Artículo 189 de la Constitución.

<sup>(3)</sup> El artículo 198 de la Constitución se refiere al Presidente de la República, al Primer Ministro y a los miembros del Consejo de Ministros, al Presidente del Banco Nacional de Polonia, al Presidente de la Cámara Suprema de Control, a los miembros del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión, a las personas a las que el Primer Ministro ha concedido poderes de gestión en un Ministerio, y al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

<sup>(4)</sup> Artículo 126 de la Constitución.

<sup>(5)</sup> Véase la sección 4.2.1 de la Recomendación.

<sup>(6)</sup> Véase la sección 4.2.3 de la Recomendación.

<sup>(7)</sup> Véase la sección 4.2.7 de la Recomendación.

<sup>(8)</sup> Véase la sección 4.2.6 de la Recomendación.

<sup>(9)</sup> Véase la sección 4.2.8 de la Recomendación.

<sup>(10)</sup> Véase la sección 43 de la Recomendación.

<sup>(11)</sup> Véase el considerando 19 *supra*.



por [...] el Presidente de la República de Polonia a propuesta del Ministerio Fiscal, previa consulta del primer Presidente del Tribunal Supremo <sup>(1)</sup>). El artículo 27, apartado 5, dispone: «Si el agente disciplinario no ha encontrado razones para incoar un procedimiento disciplinario a instancias de un organismo autorizado, dictará el orden de no incoar un procedimiento. La autoridad que haya presentado el informe a que se refiere el artículo 26 podrá denunciarlo ante el tribunal disciplinario de primera instancia en el plazo de siete días a partir de la notificación de dicha orden». Con arreglo al artículo 27, apartado 6, este tribunal deberá examinar la denuncia en un plazo máximo de 14 días a partir de la fecha de su presentación. Si la orden por la que se deniega la incoación del procedimiento disciplinario es derogada, las instrucciones del tribunal disciplinario con respecto a procesos ulteriores será vinculante para el agente disciplinario.

27. En su Recomendación sobre el Estado de Derecho, la Comisión subrayaba, por lo que se refiere a la Ley de 22 de diciembre de 2015, que el Presidente de la República no debe tener la facultad de incoar un procedimiento disciplinario, y estimaba que la supresión de esta disposición en la Ley de 22 de julio de 2016 constituía una mejora. La Comisión también recuerda que la disposición de la Ley de 22 de diciembre de 2015 que implicaba a otras instituciones del Estado en los procedimientos disciplinarios de los jueces del Tribunal fue declarada inconstitucional por el Tribunal en su resolución de 9 de marzo de 2016, y criticada por la Comisión de Venecia en su dictamen de 11 de marzo de 2016. La Comisión expresa, pues, su preocupación ante la reintroducción de una disposición que confiere al Presidente de la República la facultad de incoar un procedimiento disciplinario. El hecho de que este procedimiento pueda ser iniciado por entidades ajenas al poder judicial, así como el hecho de que tales instituciones puedan acudir al tribunal disciplinario de primera instancia si el agente disciplinario no ha encontrado razones para incoar un procedimiento disciplinario, podrían afectar a la independencia del Tribunal.

#### 4.1.2. Posibilidad de jubilación anticipada

28. El artículo 10 de la Ley de ejecución establece lo siguiente: «1. Los jueces del Tribunal que hayan asumido sus funciones antes de la entrada en vigor de la [Ley sobre el estatuto de la magistratura] podrán, dentro del mes siguiente a su entrada en vigor, presentar al Presidente del Tribunal una declaración al efecto de dejar constancia de que se jubilan debido a la introducción, durante su mandato, de las nuevas normas sobre el ejercicio de las funciones de juez del Tribunal contempladas en el artículo 11, apartado 3, y en los artículos 13 y 14 de dicha Ley <sup>(2)</sup>. 2. La jubilación de un juez en las condiciones mencionadas en el apartado 1 surtirá efecto el primer día del mes siguiente a aquel en el que se haya presentado la declaración. La jubilación deberá confirmarse mediante una orden del Presidente del Tribunal».
29. Esta disposición tiene visos de ser un incentivo a la jubilación anticipada, ya que permite a los jueces del Tribunal, a título excepcional, aprovechar al máximo las ventajas del estatuto de juez jubilado, incluida la de percibir una pensión de jubilación, sin haber finalizado su mandato. Para un Juez que ya no desee continuar trabajando en el marco de las nuevas normas, esta posibilidad de jubilación anticipada sería más favorable que una mera renuncia. El hecho de ofrecer un régimen tan ventajoso constituye una injerencia del poder legislativo en la independencia del Tribunal en la medida en que busca incitar a los jueces en activo del Tribunal a jubilarse antes del final de su mandato, influyendo así en su decisión al respecto.

#### 4.1.3. Otras disposiciones

30. La Ley sobre el estatuto de la magistratura introduce nuevos requisitos con respecto a los jueces en cuanto a su participación financiera en las empresas <sup>(3)</sup>, sus declaraciones de patrimonio <sup>(4)</sup> y sus declaraciones relativas a la actividad económica de sus cónyuges <sup>(5)</sup>. La Ley prevé asimismo graves consecuencias en caso de incumplimiento: la inobservancia de las obligaciones en cuestión equivale a dimitir del cargo de juez del Tribunal. Estas disposiciones podrían plantear problemas de proporcionalidad y también, como señala el Tribunal Supremo, problemas de constitucionalidad <sup>(6)</sup>. En consecuencia, reviste una especial importancia someter tales disposiciones a un control efectivo de constitucionalidad.

<sup>(1)</sup> El artículo 24, apartado 1, dispone lo siguiente: “Los jueces del Tribunal estarán sujetos a procedimientos disciplinarios incoados por el Tribunal por vulnerar la legislación, menoscabar la dignidad de las funciones de juez del Tribunal, infringir el Código deontológico de los jueces del Tribunal Constitucional o desplegar una conducta poco ética que pueda minar la confianza en su imparcialidad o independencia”.

<sup>(2)</sup> El artículo 11, apartado 3, de la Ley sobre el estatuto de la magistratura hace referencia a las normas de participación financiera de los jueces del Tribunal en empresas; el artículo 13 se refiere a la obligación de los jueces del Tribunal de presentar una declaración relativa a su actividad o la de su cónyuge; el artículo 14 se refiere a la obligación de los jueces del Tribunal de presentar una declaración de patrimonio.

<sup>(3)</sup> Artículo 11, apartado 3.

<sup>(4)</sup> Artículo 14.

<sup>(5)</sup> Artículo 13.

<sup>(6)</sup> Véase el dictamen del Tribunal Supremo sobre el proyecto de Ley relativa al estatuto de la magistratura, de 12 de octubre de 2016.

31. La Comisión también toma nota de que la Ley sobre la organización y los procedimientos modifica sustancialmente la organización interna del Tribunal Constitucional, sustituyendo la Oficina del Tribunal Constitucional por dos nuevos órganos, a saber, una Secretaría y una Oficina del Servicio Jurídico del Tribunal <sup>(1)</sup>. La Ley de ejecución dispone que la Oficina del Tribunal Constitucional deberá desaparecer a más tardar el 31 de diciembre de 2017 <sup>(2)</sup>, y que no se dará a los empleados en activo ninguna garantía de seguir trabajando para el Tribunal después de esa fecha <sup>(3)</sup>. En el contexto actual de litispendencia relativa al Tribunal Constitucional, a la que se suman las preocupaciones expresadas en la sección 5 de la presente Recomendación por lo que se refiere al nombramiento de un nuevo Presidente y de un nuevo Presidente en funciones del Tribunal, esta reorganización puede implicar una mayor inestabilidad del Tribunal y comprometer la efectividad del control constitucional.

#### 4.2. Vacatio legis

32. Algunas disposiciones básicas de la Ley de ejecución entrarán en vigor sin *vacatio legis*, el día siguiente al de la publicación de la Ley en cuestión <sup>(4)</sup>. También algunas disposiciones básicas de la Ley sobre la organización y los procedimientos y de la Ley sobre el estatuto de la magistratura entrarán en vigor sin *vacatio legis*, el día siguiente a la fecha de publicación de las respectivas Leyes, incluidas las disposiciones que permiten que los «jueces de diciembre» irregularmente nombrados asuman sus funciones <sup>(5)</sup>. Las disposiciones de la Ley de 22 de julio de 2016 relativas al Tribunal Constitucional dejarán de aplicarse el día siguiente a la fecha de publicación de la Ley de ejecución <sup>(6)</sup>.
33. En consecuencia, el Tribunal Constitucional no será capaz de controlar la constitucionalidad de estas disposiciones esenciales antes de su entrada en vigor. Un control constitucional en tales circunstancias ya no podría considerarse efectivo. Se recuerda a este respecto que, en su dictamen de 11 de marzo de 2016, la Comisión de Venecia destacó que el Tribunal Constitucional debe tener la posibilidad de controlar cualquier ley ordinaria que regule su funcionamiento antes de la entrada en vigor de dicha ley.

#### 4.3. Consecuencias de la falta de eficacia del control constitucional sobre la nueva legislación

34. El *Sejm* ha venido adoptando, a menudo a través de procedimientos legislativos acelerados, una serie de nuevos actos legislativos especialmente sensibles, como, en particular, la Ley de medios de comunicación <sup>(7)</sup>, una nueva Ley de la función pública <sup>(8)</sup>, una Ley por la que se modifican la Ley de policía y otros actos <sup>(9)</sup>, las Leyes relativas al Ministerio Fiscal <sup>(10)</sup> y una nueva Ley sobre el Defensor del Pueblo y por la que se modifican otros actos <sup>(11)</sup>. La Comisión pidió explicaciones al Gobierno polaco sobre la situación y el contenido de estas reformas legislativas en sus cartas de 1 de febrero de 2016 y 3 de marzo de 2016, pero aún no se ha recibido esta información. El *Sejm* ha adoptado asimismo otros proyectos de actos legislativos sobre materias sensibles, como la Ley sobre el Consejo Nacional de Medios de Comunicación <sup>(12)</sup> y una nueva Ley antiterrorista <sup>(13)</sup>.

<sup>(1)</sup> Los artículos 16 a 32 contienen disposiciones detalladas sobre la Secretaría y la Oficina del Servicio Jurídico del Tribunal Constitucional.

<sup>(2)</sup> Artículo 11.

<sup>(3)</sup> Artículo 13.

<sup>(4)</sup> El artículo 23 establece que los siguientes artículos entrarán en vigor el día siguiente al de la fecha de publicación: artículos 1 a 3, artículo 12 y artículos 16 a 22. Los siguientes artículos entrarán en vigor el 1 de enero de 2018: artículos 4 a 5 y artículo 8. Los demás artículos del proyecto de Ley entrarán en vigor 14 días después de la fecha de publicación. Los artículos que deben entrar en vigor el día siguiente al de la fecha de publicación se refieren, en particular, al nombramiento de un «Presidente del Tribunal Constitucional en funciones», la integración de los tres «jueces de diciembre» ilegalmente elegidos y el nuevo procedimiento de elección relativo a los candidatos al puesto de Presidente del Tribunal Constitucional.

<sup>(5)</sup> Véanse los artículos 1 y 2 de la Ley de ejecución. Otras disposiciones de las dos Leyes entrarán en vigor 14 días después de la fecha de publicación. Solo los artículos 16 a 32 de la Ley sobre la organización y los procedimientos entrarán en vigor el 1 de enero de 2018.

<sup>(6)</sup> Véanse los artículos 3 y 23. Solo los artículos 18, apartados 1, 4 y 5, de la Ley de 22 de julio sobre las condiciones de trabajo organizativas y administrativas dentro del Tribunal Constitucional y de la Oficina del Tribunal Constitucional seguirán en vigor hasta el 1 de enero de 2018.

<sup>(7)</sup> Ley de 30 de diciembre de 2015 por la que se modifica la Ley de medios de comunicación, publicada en el Diario Oficial el 7 de enero de 2016, punto 25.

<sup>(8)</sup> Ley de 30 de diciembre de 2015 por la que se modifican la Ley de la función pública y otros actos, publicada en el Diario Oficial el 8 de enero de 2016, punto 34.

<sup>(9)</sup> Ley de 15 de enero de 2016 por la que se modifican la Ley de policía y otros actos, publicada en el Diario Oficial el 4 de febrero de 2016, punto 147.

<sup>(10)</sup> Ley de 28 de enero de 2016 relativa al Ministerio Fiscal, publicada en el Diario Oficial el 15 de febrero de 2016, punto 177; Ley de 28 de enero de 2016 — Normas de desarrollo de la Ley — Ley relativa al Ministerio Fiscal, publicada en el Diario Oficial el 15 de febrero de 2016, punto 178.

<sup>(11)</sup> Ley de 18 de marzo de 2016 sobre el Defensor del Pueblo y por la que se modifican otros actos. Esta Ley fue firmada por el Presidente de la República el 4 de mayo de 2016.

<sup>(12)</sup> Ley de 22 de junio de 2016 sobre el Consejo Nacional de Medios de Comunicación. Esta Ley fue firmada por el Presidente de la República el 27 de junio de 2016.

<sup>(13)</sup> Ley antiterrorista de 10 de junio de 2016. Esta Ley fue firmada por el Presidente de la República el 22 de junio de 2016. La Comisión es asimismo consciente de que el 5 de mayo de 2016 el Ministro de Justicia presentó al Centro Legislativo Nacional una nueva ley que modificaba la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y otros actos.

35. La Comisión considera que, mientras el Tribunal Constitucional se vea en la imposibilidad de garantizar un control constitucional plenamente efectivo, no habrá verdaderas garantías de que los actos legislativos como los anteriormente mencionados respetan los principios de la Constitución, incluidos los derechos fundamentales.
36. La Comisión señala, por ejemplo, que la nueva legislación (en particular, la Ley de medios de comunicación) suscita preocupaciones relacionadas con la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación <sup>(1)</sup>. Más concretamente, la nueva Ley de medios de comunicación modifica las normas para el nombramiento de los consejos de administración y supervisión de los organismos públicos de radiodifusión, poniéndolos bajo el control del Gobierno (el ministro de Hacienda), y no de un organismo independiente. La nueva legislación contempla asimismo la inmediata destitución de los consejos de administración y supervisión existentes. A este respecto, la Comisión duda, en particular, de las posibilidades de recurso judicial de las personas directamente afectadas por la Ley. El 13 de diciembre de 2016, el Tribunal Constitucional dictó una resolución en una sala de cinco jueces <sup>(2)</sup> en la que se declaran inconstitucionales algunas disposiciones de la legislación.
37. Una normativa como la nueva Ley de la función pública <sup>(3)</sup> es igualmente importante desde el punto de vista del Estado de Derecho y los derechos fundamentales. A este respecto, la Comisión pidió al Gobierno polaco explicaciones sobre las posibilidades de recurso judicial de las personas afectadas por la ley en sus cartas de 1 de febrero y 3 de marzo de 2016 <sup>(4)</sup>. El Gobierno polaco todavía no ha respondido a la Comisión en lo tocante a este punto.
38. La Ley por la que se modifican la Ley de policía y otros actos <sup>(5)</sup> también puede suscitar preocupaciones relacionadas con su compatibilidad con los derechos fundamentales, incluido el derecho a la privacidad y la protección de datos. Del 28 al 29 de abril de 2016, una delegación de la Comisión de Venecia viajó a Varsovia para debatir sobre las enmiendas a la Ley de policía y otros actos, y emitió un dictamen en su Pleno de 10 y 11 de junio de 2016 <sup>(6)</sup>. El dictamen precisa, entre otras cosas, que las garantías procesales y las condiciones materiales fijadas en la Ley siguen siendo insuficientes para impedir su uso excesivo y su injustificada injerencia en la vida privada de las personas.
39. Por otra parte, la nueva legislación antiterrorista puede plantear dudas en cuanto a su compatibilidad con los derechos fundamentales <sup>(7)</sup> y está sujeta a un control constitucional.
40. Además, la Ley de 13 de diciembre, por la que se modifica la Ley relativa a las asambleas <sup>(8)</sup> puede plantear dudas en cuanto a su compatibilidad con los derechos fundamentales, en particular la libertad de reunión consagrada en el Convenio Europeo de Derechos Humanos <sup>(9)</sup>.
41. El 14 de diciembre de 2016, la Oficina de Prensa de la Cancillería del *Sejm* emitió una declaración sobre los cambios introducidos en las condiciones en las que los medios de comunicación pueden trabajar en las dependencias del *Sejm* y del Senado que habían despertado inquietud con relación al respeto de la libertad de expresión y de información. El 16 de diciembre de 2016, la Ley de presupuestos para 2017 fue aprobada por el *Sejm* en circunstancias controvertidas, ya que al parecer no había *quorum*, se impidió votar a un miembro del *Sejm* y se impidió asimismo a los medios que grabaran la votación. Es preciso garantizar un control judicial efectivo — incluido, en su caso, el control constitucional— de estas medidas y de las condiciones en las que se ha adoptado.
42. En conclusión, la Comisión considera que, mientras el Tribunal Constitucional se vea en la imposibilidad de garantizar un control constitucional plenamente efectivo, no habrá verdaderas garantías de que los actos legislativos respetan los derechos fundamentales. Esta situación suscita serias preocupaciones por lo que respecta al Estado de Derecho, máxime teniendo en cuenta que el *Sejm* ha adoptado recientemente una serie de nuevos actos legislativos especialmente sensibles que deberían ser objeto de un control constitucional.

<sup>(1)</sup> Ley de 30 de diciembre de 2015 por la que se modifica la Ley de medios de comunicación, publicada en el Diario Oficial el 7 de enero de 2016, punto 25, y Ley de 22 de junio de 2016 sobre el Consejo Nacional de Medios de Comunicación. esta ley fue firmada por el Presidente de la República el 27 de junio de 2016.

<sup>(2)</sup> K13/16.

<sup>(3)</sup> Ley de 30 de diciembre de 2015 por la que se modifican la Ley de la función pública y otros actos, publicada en el Diario Oficial el 8 de enero de 2016, punto 34.

<sup>(4)</sup> Carta de 1 de febrero de 2016 del vicepresidente primero Timmermans al ministro de Justicia Ziobro; carta de 3 de marzo de 2016 del vicepresidente primero Timmermans al ministro de Asuntos Exteriores Waszczykowski.

<sup>(5)</sup> Ley de 15 de enero de 2016 por la que se modifica la Ley de policía y otros actos, publicada en el Diario Oficial el 4 de febrero de 2016, punto 147.

<sup>(6)</sup> Dictamen n.º 839/2016. CDL-AD(2016)012.

<sup>(7)</sup> Ley antiterrorista de 10 de junio de 2016. Esta ley fue firmada por el Presidente de la República el 22 de junio de 2016.

<sup>(8)</sup> Ley de 13 de diciembre de 2016 por la que se modifica la Ley relativa a las asambleas, que aún no ha sido firmada por el Presidente de la República.

<sup>(9)</sup> Artículo 11.

## 5. NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE, DEL VICEPRESIDENTE Y DEL PRESIDENTE EN FUNCIONES DEL TRIBUNAL

43. La nueva Ley sobre la organización y los procedimientos contiene nuevas disposiciones relativas a la selección de los candidatos al puesto de Presidente y Vicepresidente del Tribunal que la Asamblea General debe presentar al Presidente de la República. La nueva Ley de ejecución contiene también disposiciones relativas a la selección de los candidatos al puesto de Presidente del Tribunal y disposiciones que permiten al Presidente de la República encargar a un juez que asuma temporalmente las funciones del Presidente del Tribunal (en lo sucesivo, «el Presidente en funciones del Tribunal»).
44. La Comisión recuerda que el artículo 194, apartado 2, de la Constitución establece que el Presidente y el Vicepresidente del Tribunal Constitucional son nombrados por el Presidente de la República «de entre los candidatos propuestos por la Asamblea General de Jueces del Tribunal Constitucional». El mandato del Presidente del Tribunal concluyó el 19 de diciembre de 2016. El mandato del actual Vicepresidente del Tribunal finalizará el 26 de junio de 2017. Las dos leyes mencionadas en el apartado anterior ya han sido adoptadas y firmadas por el Presidente de la República. Además, se adoptaron a toda velocidad (el proyecto de Ley de ejecución se presentó al *Sejm* el 24 de noviembre de 2016) sin *vacatio legis* que permitiera un control constitucional efectivo. En el momento de su adopción, el Tribunal ya había iniciado el proceso de selección de los candidatos al puesto de Presidente del Tribunal para su propuesta al Presidente de la República, tal como exige la Ley de 22 de julio de 2016 <sup>(1)</sup>. No obstante, la Asamblea General fue incapaz de adoptar una resolución sobre la presentación de candidatos al puesto de Presidente del Tribunal Constitucional debido a que no pudo alcanzarse el *quorum* fijado por la Ley <sup>(2)</sup>.

### 5.1. Procedimiento de selección del Presidente y del Vicepresidente del Tribunal

45. La Ley de ejecución y la Ley sobre la organización y los procedimientos contienen nuevas normas sobre el procedimiento para la presentación de candidaturas al puesto de Presidente y Vicepresidente del Tribunal. El procedimiento de la Ley de ejecución <sup>(3)</sup> está concebido específicamente para el presente procedimiento de elección del Presidente del Tribunal y se aplica en las situaciones descritas en su artículo 16, apartado 1 (véase la sección 5.3 *infra*). La Ley sobre la organización y los procedimientos <sup>(4)</sup> establece un procedimiento destinado a aplicarse generalmente a los futuros procedimientos para la elección del Presidente y del Vicepresidente del Tribunal, y que en líneas generales es similar al procedimiento establecido en la Ley de ejecución.
46. El nuevo procedimiento para la selección de los candidatos a Presidente del Tribunal exige que los tres «jueces de diciembre» irregularmente nombrados por la nueva legislatura del *Sejm* participen en el proceso <sup>(5)</sup>. La Comisión considera que este requisito hace que todo el proceso de selección sea inconstitucional (véase la sección 2 *infra*). Asimismo, el hecho de que los «jueces de octubre» legalmente elegidos no puedan participar en el proceso puede igualmente influir en los resultados y, por lo tanto, vicia el proceso.
47. Además, el nuevo procedimiento no garantiza que solo los candidatos que cuenten con el apoyo de la mayoría de la Asamblea General del Tribunal sean propuestos al Presidente de la República <sup>(6)</sup>. De conformidad con la resolución del Tribunal de 7 de noviembre de 2016, el artículo 194, apartado 2, de la Constitución debe interpretarse en el sentido de que el Presidente del Tribunal debe ser nombrado por el Presidente de la República de entre los candidatos que hayan obtenido una mayoría de votos en la Asamblea General del Tribunal. Esto hace que el nuevo procedimiento sea incompatible con la resolución del Tribunal Constitucional de 7 de noviembre de 2016. En su dictamen de 14 de octubre de 2016, la Comisión de Venecia también subrayó la importancia de que el proceso de selección garantice que solo los candidatos que cuenten con un apoyo sustancial en el Tribunal puedan ser incluidos en la lista de candidatos que debe presentarse al Presidente de la República <sup>(7)</sup>.
48. Esta misma preocupación se plantea con respecto al procedimiento de presentación de candidaturas al puesto de Vicepresidente del Tribunal <sup>(8)</sup>, idéntico al procedimiento para la presentación de candidaturas al puesto de Presidente, según establece la Ley sobre la organización y los procedimientos.

<sup>(1)</sup> En su resolución de 7 de noviembre de 2016, el Tribunal examinó la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley de 22 de julio de 2016 relativas a la selección de candidatos al puesto de Presidente del Tribunal. Véase el apartado 46.

<sup>(2)</sup> Véase el considerando 19.

<sup>(3)</sup> Artículo 21.

<sup>(4)</sup> Artículo 11.

<sup>(5)</sup> Artículo 21, apartado 2, de la Ley de ejecución; artículo 11, apartado 5, de la Ley sobre la organización y los procedimientos.

<sup>(6)</sup> Artículo 21, apartados 7 a 12, y artículo 22 de la Ley de ejecución; artículo 11, apartados 7 a 15, de la Ley sobre la organización y los procedimientos.

<sup>(7)</sup> Dictamen n.º CDL-AD(2016)026, apartados 30 y 124.

<sup>(8)</sup> Artículo 11, apartado 15, de la Ley sobre la organización y los procedimientos.

## 5.2. Papel del Vicepresidente del Tribunal

49. La Comisión observa también que la Ley de ejecución y la Ley sobre la organización y los procedimientos contienen varias disposiciones que anulan la función del Vicepresidente del Tribunal Constitucional. El artículo 12, apartado 3, de la Ley sobre la organización y los procedimientos permite al Presidente del Tribunal constitucional autorizar a otro juez, además de al Vicepresidente, a asumir determinadas competencias relativas a la gestión de los trabajos del Tribunal. El artículo 37 establece que el Presidente del Tribunal podrá designar a otro juez que lo sustituya en las vistas plenarios (no se menciona al Vicepresidente). Además, cuando finaliza el mandato del Presidente del Tribunal, algunas de sus funciones esenciales recaen en el juez con «más antigüedad acumulada» (artículo 11, apartado 2) o en el juez «de menor antigüedad» (artículo 11, apartado 4.), y no en el Vicepresidente. Por otra parte, el artículo 8, apartado 2, establece que el Presidente del Tribunal debe estar presente durante la Asamblea General, para que la resolución dictada pueda considerarse legítima (salvo en el caso de la elección de un nuevo Presidente del Tribunal, como se ha mencionado), mientras que, según la Ley de 22 de julio de 2016, en la Asamblea General es obligada la presencia del Presidente o del Vicepresidente del Tribunal. Además, la Ley ya no contempla que el Vicepresidente pueda presidir la Asamblea General, contrariamente a lo dispuesto en la Ley de 22 de julio de 2016. Por otra parte, el artículo 17, apartado 1, de la Ley de ejecución establece que, durante el período siguiente a la publicación de la Ley y hasta el nombramiento oficial del nuevo Presidente del Tribunal, el Tribunal estará presidido por el juez al que el Presidente de la República haya encomendado las tareas de Presidente del Tribunal (véase la sección 5.3 *infra*).
50. El efecto combinado de estas disposiciones anula el estatuto específico del Vicepresidente como suplente del Presidente del Tribunal Constitucional. El estatuto de Vicepresidente del Tribunal está reconocido por la Constitución. Aun cuando esta última no precisa el papel del Vicepresidente, las disposiciones mencionadas en el punto anterior afectan al estatuto de Vicepresidente y pueden plantear un problema constitucional que requiera un control constitucional efectivo.

## 5.3. El nombramiento de un «Presidente en funciones del Tribunal»

51. El artículo 17, apartado 1, de la Ley de ejecución establece lo siguiente: «Cuando ello sea necesario para aplicar los procedimientos de presentación de candidatos al puesto de Presidente del Tribunal a que se refiere el artículo 21, durante el período que va del día siguiente a la fecha de publicación de la presente Ley al nombramiento del Presidente del Tribunal, el Tribunal estará presidido por el juez del Tribunal al que el Presidente de la República haya encomendado, mediante decisión, las tareas de Presidente del Tribunal.» El artículo 21 establece un procedimiento específico para la selección de candidatos al puesto de Presidente del Tribunal que la Asamblea General debe presentar al Presidente de la República (véase *supra*).
52. El artículo 17, apartado 2, dispone lo siguiente: «El Presidente de la República elegirá al juez del Tribunal encargado de llevar a cabo las tareas del Presidente del Tribunal entre los jueces del Tribunal con mayor experiencia en activo en los tribunales ordinarios o en puestos de la administración central que requieran la aplicación de la ley.» El artículo 17, apartado 3, dispone que el nuevo procedimiento establecido en la Ley sobre la organización y los procedimientos para seleccionar a los candidatos al puesto de Presidente del Tribunal no se aplicará en el presente caso.
53. El artículo 16, apartado 1, de la Ley de ejecución establece lo siguiente: «Si, en la fecha de publicación de la presente Ley, la Asamblea General: 1) no ha sido convocada por el Presidente del Tribunal, o 2) ha sido convocada por el Presidente del Tribunal de forma incompatible con las exigencias de la Ley a que se refiere el artículo 3, o 3) no ha presentado a los candidatos al puesto de Presidente del Tribunal al Presidente de la República, o 4) ha presentado candidatos al puesto de Presidente del Tribunal al Presidente de la República, pero el Presidente de la República no ha nombrado al Presidente del Tribunal, o 5) ha seleccionado a los candidatos al puesto de Presidente del Tribunal infringiendo la Ley a que se refiere el artículo 3, el procedimiento de presentación de candidatos al puesto de Presidente del Tribunal se llevará a cabo de conformidad con las normas establecidas en el artículo 21 de la presente Ley.»
54. El artículo 16, apartado 2, dispone lo siguiente: «En los casos previstos en el apartado 1, puntos 1 a 5, quedarán derogados todas las acciones e instrumentos aplicados en el marco del procedimiento de presentación de candidatos al puesto de Presidente del Tribunal al Presidente de la República.»

55. El Presidente en funciones del Tribunal disfruta de numerosas facultades en tanto no haya un nuevo Presidente del Tribunal. En particular, con arreglo al artículo 18 de la Ley de ejecución, el Presidente en funciones permitirá a los «jueces de diciembre» ilegalmente elegidos ejercer sus funciones como jueces (véase la sección 2) y liderará el nuevo proceso de selección, ejerciendo plenamente las facultades del Presidente del Tribunal, en tanto no se haya nombrado oficialmente a un nuevo Presidente (<sup>1</sup>).
56. Estas disposiciones, que permitirán al Presidente de la República nombrar directamente a un Presidente en funciones, plantean serias dudas en cuanto a los principios de separación de poderes e independencia del sistema judicial, amparados por la Constitución polaca. La Constitución no prevé la función de Presidente en funciones del Tribunal. Además, el poder conferido al Presidente de la República de designar a un Presidente en funciones del Tribunal es contrario al artículo 194, apartado 2, de la Constitución, que establece que el Presidente y el Vicepresidente del Tribunal son nombrados por el Presidente de la República de entre los candidatos propuestos por la Asamblea General de Jueces del Tribunal Constitucional, mientras que el procedimiento recogido en la Ley de ejecución niega esta función a la Asamblea General. La resolución del Tribunal de 7 de noviembre de 2016 confirma que los candidatos al puesto de Presidente del Tribunal deben ser propuestos por la Asamblea General.
57. Por otra parte, los criterios aplicados por el Presidente de la República para elegir al Presidente en funciones parecen arbitrarios. En efecto, la elección deberá efectuarse entre los jueces del Tribunal con mayor experiencia en activo en los tribunales ordinarios o en puestos de la administración central. Estos criterios parecen arbitrarios, ya que podría salir elegido un candidato que no disponga de experiencia significativa alguna en el sistema judicial, sino solo en la administración central, frente a un candidato con una larga experiencia en el propio Tribunal, pero no en los tribunales ordinarios.

Estas disposiciones también desestiman todas las medidas anteriores relativas al proceso de selección adoptadas por el Tribunal antes de la entrada en vigor de la nueva Ley. El artículo 16, apartado 3, de la Ley de 22 de julio de 2016 exigía que el Tribunal iniciara el procedimiento de selección del candidato entre el 30.º y el 15.º día anterior a la conclusión del mandato del titular. El artículo 16, apartado 2, de la Ley de ejecución deroga cualquier medida adoptada por el Tribunal para cumplir esta obligación. Semejante injerencia del poder legislativo en decisiones adoptadas anteriormente por el Tribunal plantea interrogantes en cuanto a la independencia del sistema judicial y el principio de cooperación leal entre los órganos del Estado.

#### 5.4. Nombramiento del Presidente del Tribunal el 21 de diciembre de 2016

58. El 19 de diciembre de 2016, el Presidente de la República nombró a la juez Julia Przyłębska al puesto de Presidenta en funciones del Tribunal Constitucional. El 20 de diciembre de 2016, la juez Julia Przyłębska permitió que los tres jueces designados por la 8.ª legislatura del *Sejm* sin una base jurídica válida asumieran sus funciones en el seno del Tribunal y convocó una reunión de la Asamblea General ese mismo día. Habida cuenta de la brevedad del plazo, un juez que no estaba en condiciones de participar solicitó el aplazamiento de la reunión al día siguiente. Tras la negativa de la juez Julia Przyłębska a conceder este aplazamiento, otros siete jueces se abstuvieron de participar en la reunión. Solo seis jueces, incluidos los tres jueces designados ilegalmente, participaron en la reunión, en la que eligieron a dos de ellos, Julia Przyłębska y Mariusz Muszyński, como candidatos a la atención del Presidente de la República. El 21 de diciembre de 2016, el Presidente de la República nombró a la juez Julia Przyłębska al cargo de Presidenta del Tribunal Constitucional.
59. La Comisión considera que este procedimiento, que condujo al nombramiento de un nuevo Presidente del Tribunal, está seriamente viciado por lo que se refiere al Estado de Derecho. Como se ha explicado anteriormente, el procedimiento se llevó a cabo bajo la dirección de una Presidenta en funciones cuyo nombramiento plantea importantes dudas en cuanto a los principios de separación de poderes e independencia del sistema judicial, amparados por la Constitución polaca. Además, el hecho de que el procedimiento permitiera a los tres «jueces de diciembre» nombrados ilegalmente por la nueva legislatura del *Sejm* participar en el proceso hace que todo el procedimiento de selección sea inconstitucional (véase la sección 2 *infra*). Asimismo, el hecho de que los «jueces de octubre» elegidos legalmente no pudieran participar en el proceso también influyó en el resultado, viciándolo. Además, el brevísimo

(<sup>1</sup>) El artículo 18 de la Ley de ejecución establece que el Presidente en funciones del Tribunal deberá dirigir los trabajos del Tribunal Constitucional, representarlo externamente, asignar asuntos a los jueces del Tribunal que hayan prestado juramento, dirimir los asuntos de Derecho laboral que afecten a los empleados de la Secretaría del Tribunal y ejercer otras competencias y cometidos atribuidos al Presidente o al Presidente en funciones del Tribunal por la Ley de ejecución.

plazo con en el que se convocó la Asamblea General y la negativa a aplazar la reunión suscitan graves inquietudes. Por último, la elección de los candidatos por tan solo seis jueces es incompatible con la resolución del Tribunal de 7 de noviembre de 2016, según la cual el artículo 194, apartado 2, de la Constitución debe interpretarse en el sentido de que el Presidente del Tribunal debe ser nombrado por el Presidente de la República de entre los candidatos que hayan obtenido una mayoría de votos en la Asamblea General del Tribunal.

60. Por lo tanto, la Comisión considera que estas disposiciones sobre el nombramiento de un Presidente en funciones del Tribunal y del Presidente del Tribunal, así como la forma en que se aplicaron los días 19, 20 y 21 de diciembre de 2016, amenazan gravemente la legitimidad del Tribunal Constitucional y, por ende, la efectividad del control constitucional.

## 6. CONSTATACIÓN DE UNA AMENAZA SISTÉMICA PARA EL ESTADO DE DERECHO

61. Por las razones expuestas, la Comisión considera que, si bien algunos de los problemas abordados en su Recomendación de 27 de julio de 2016 han quedado resueltos, siguen sin estarlo algunas cuestiones importantes, y han surgido entretanto nuevas preocupaciones. Así pues, la Comisión considera que subsiste la situación de amenaza sistémica para el Estado de Derecho en Polonia contemplada en su Recomendación de 27 de julio de 2016. En concreto:

- 1) En cuanto a la composición del Tribunal Constitucional, sus resoluciones de 3 y 9 de diciembre de 2015 aún no han sido ejecutadas; en consecuencia, los tres jueces nombrados legalmente en octubre de 2015 por la 7.<sup>a</sup> legislatura del *Sejm* siguen sin poder asumir sus funciones jurisdiccionales en el seno del Tribunal Constitucional. No se vislumbra una solución a corto plazo, ya que las tres nuevas leyes adoptadas en noviembre y diciembre de 2016 <sup>(1)</sup> exigen que los tres jueces nombrados sin una base jurídica válida por la 8.<sup>a</sup> legislatura del *Sejm* asuman sus funciones de juez. Además, la ausencia de los tres jueces legalmente designados en octubre de 2015 por la 7.<sup>a</sup> legislatura del *Sejm*, junto con el *quorum* aplicable, que sigue siendo elevado, ha puesto en peligro en varias ocasiones la eficacia del Tribunal debido a la falta de *quorum* en la adopción de las resoluciones de la Asamblea General o de las resoluciones dictadas en formación plenaria.
- 2) Por lo que respecta a la publicación de las resoluciones, la del Tribunal Constitucional de 9 de marzo de 2016 todavía no ha sido publicada en el Diario Oficial. Además, el Gobierno polaco se negó a publicar la resolución de 11 de agosto de 2016 relativa a la Ley de 22 de julio de 2016 sobre el Tribunal Constitucional, así como todas las demás resoluciones dictadas después de esa fecha, y en particular la de 7 de noviembre de 2016 relativa a las disposiciones de la Ley de 22 de julio de 2016 que se refieren a la selección de los candidatos al puesto de Presidente del Tribunal. En consecuencia, se mantiene la incertidumbre en cuanto al fundamento jurídico conforme al cual debe actuar el Tribunal y a los efectos jurídicos de sus resoluciones. La Comisión observa que la Ley sobre la organización y los procedimientos contiene una disposición que confiere al Presidente del Tribunal la facultad de ordenar la publicación de las resoluciones <sup>(2)</sup>. No obstante, la Ley de ejecución aún se opone a la publicación de determinadas resoluciones dictadas por el Tribunal, incluidas las anteriormente citadas <sup>(3)</sup>.
- 3) Por lo que se refiere a la efectividad del control de la constitucionalidad, la Comisión considera que, aunque se observan algunas mejoras con respecto a la Ley de 22 de julio de 2016, las tres nuevas leyes aprobadas en diciembre de 2016 contienen una serie de disposiciones que no respetan algunas resoluciones anteriores del Tribunal Constitucional y añaden nuevas preocupaciones a las mencionadas en la Recomendación de 27 de julio de 2016.
- 4) Estas nuevas preocupaciones se refieren, en particular, a los procedimientos disciplinarios, a la posibilidad de jubilación anticipada, a los nuevos requisitos aplicables a los jueces del Tribunal, a los cambios importantes introducidos en la organización interna del Tribunal, al proceso de selección de los candidatos a los puestos de Presidente y Vicepresidente del Tribunal, al papel del Vicepresidente del Tribunal y al nombramiento de un Presidente del Tribunal en funciones.
- 5) La Comisión considera, en particular, que el efecto combinado de las disposiciones sobre el nombramiento de un Presidente del Tribunal en funciones, el procedimiento de selección de los candidatos al puesto de Presidente

<sup>(1)</sup> Artículo 5 de la Ley sobre el estatuto de la magistratura, artículos 6, apartado 1, y 11, apartado 5, de la Ley sobre la organización y los procedimientos, y artículos 18, apartado 2, y 21, apartado 2, de la Ley de ejecución.

<sup>(2)</sup> Artículo 114, apartado 2.

<sup>(3)</sup> Artículo 19.

y la negativa a tomar juramento a los jueces elegidos por la 7.<sup>a</sup> legislatura del *Sejm*, permitiendo al mismo tiempo la entrada en funciones de los tres jueces designados por la 8. legislatura sin una base jurídica válida, constituye una amenaza para la legitimidad del Tribunal Constitucional y, por ende, para la efectividad del control de la constitucionalidad. Además, la Comisión considera que, mientras los tres jueces nombrados legalmente en octubre de 2015 por la 7.<sup>a</sup> legislatura del *Sejm* no puedan asumir sus funciones jurisdiccionales en el seno del Tribunal Constitucional, el proceso de selección del nuevo Presidente del Tribunal seguirá estando esencialmente viciado.

- 6) La Comisión también observa que el calendario de adopción de estas tres leyes y la ausencia de *vacatio legis* adecuada para la aplicación de una serie de disposiciones esenciales niega al Tribunal Constitucional la posibilidad de examinar su constitucionalidad antes de su entrada en vigor.
  - 7) Además, a través de sus actos y sus declaraciones públicas, las autoridades polacas siguen socavando la legitimidad y la eficiencia del Tribunal Constitucional, en particular mediante la apertura de una investigación penal contra su Presidente. La Comisión recuerda el principio de cooperación leal entre los órganos del Estado que, como subrayan los dictámenes de la Comisión de Venecia, es un requisito constitucional *sine qua non* en un Estado democrático que se rija por el Estado de Derecho.
62. La Comisión está especialmente preocupada por las consecuencias de esta situación de amenaza sistémica para el Estado de Derecho:
- 1) El hecho de que el Tribunal Constitucional no pueda desempeñar plenamente un control constitucional efectivo pone en peligro su integridad, su estabilidad y su correcto funcionamiento, que son una de las garantías fundamentales del Estado de Derecho en Polonia. Cuando se ha instaurado un sistema judicial constitucional, su eficacia es uno de los elementos clave del Estado de Derecho. En la situación actual, la constitucionalidad de las leyes polacas <sup>(1)</sup> ya no puede garantizarse de manera efectiva.
  - 2) La confianza en el sistema jurídico polaco, en su integridad y coherencia, se ha visto seriamente mermada por la negativa del Gobierno polaco a publicar las resoluciones del Tribunal Constitucional. Lo demuestra el hecho de que el Tribunal Supremo creyó necesario dictar una resolución en la que indicaba que las resoluciones del Tribunal Constitucional son vinculantes aunque no hayan sido publicadas <sup>(2)</sup>. Hicieron declaraciones similares el Consejo General del Tribunal Supremo Administrativo <sup>(3)</sup> y otras autoridades, como el Consejo Nacional de la Magistratura de Polonia <sup>(4)</sup>, el Colegio Nacional de Abogados <sup>(5)</sup> y la Asociación Nacional de Procuradores <sup>(6)</sup>.
  - 3) El respeto del Estado de Derecho no es solo un requisito *sine qua non* para la protección de todos los valores fundamentales contemplados en el artículo 2 del TUE. También es un requisito ineludible para garantizar el respeto de todos los derechos y obligaciones que se derivan de los Tratados y del Derecho internacional, y para apuntalar la confianza mutua entre los ciudadanos, las empresas y las autoridades nacionales en los ordenamientos jurídicos de todos los demás Estados miembros.
63. La Comisión observa que, durante un período de un año, se han adoptado seis actos legislativos consecutivos relativos al Tribunal Constitucional. Este frenesí legislativo sin una consulta previa adecuada de todas las partes interesadas y sin el espíritu de cooperación leal necesario entre las autoridades del Estado afecta a la estabilidad, la integridad y el correcto funcionamiento del Tribunal Constitucional.

## 7. RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN

64. La Comisión recomienda que las autoridades polacas adopten urgentemente las medidas necesarias para hacer frente a esta amenaza sistémica para el Estado de Derecho.

<sup>(1)</sup> A tenor del artículo 188 de la Constitución, el Tribunal Constitucional debe pronunciarse sobre la conformidad de las leyes y los tratados internacionales con la Constitución, sobre la conformidad de las leyes con los Tratados internacionales cuya ratificación exige autorización previa por ley, sobre la conformidad de las disposiciones legales procedentes de autoridades centrales del Estado con la Constitución, los tratados internacionales ratificados y las leyes, sobre la conformidad con la Constitución de las actividades y los fines de los partidos políticos, y sobre los recursos de inconstitucionalidad. A tenor del artículo 189 de la Constitución, el Tribunal Constitucional debe asimismo dirimir los conflictos de jurisdicción entre los órganos constitucionales centrales del Estado.

<sup>(2)</sup> Resolución de la Asamblea General del Tribunal Supremo de Polonia de 26 de abril de 2016.

<sup>(3)</sup> Resolución del Consejo General del Tribunal Supremo Administrativo de 27 de abril de 2016.

<sup>(4)</sup> Declaración del Consejo Nacional de la Magistratura de Polonia de 7 de abril de 2016.

<sup>(5)</sup> Resolución del Colegio Nacional de Abogados de 12 de marzo de 2016.

<sup>(6)</sup> Declaración de la Asociación Nacional de Procuradores de 12 de marzo de 2016.



65. En particular, la Comisión recomienda que las autoridades polacas adopten las siguientes medidas, ya solicitadas en la Recomendación de 27 de julio de 2016, y:
- a) acaten en su integridad las resoluciones del Tribunal Constitucional de 3 y 9 de diciembre de 2015, en las que se exige que los tres jueces nombrados legalmente en octubre de 2015 por la legislatura anterior puedan asumir sus funciones de juez en el Tribunal Constitucional y los tres jueces designados por la nueva legislatura sin una base jurídica válida no puedan asumir sus funciones de juez sin haber sido válidamente elegidos; por esta razón, se pide al Presidente de la República que tome urgentemente juramento a los tres jueces elegidos por la anterior legislatura;
  - b) publiquen y cumplan plenamente las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional el 9 de marzo de 2016 y la resolución de 11 de agosto de 2016 relativa a la Ley de 22 de julio de 2016 sobre el Tribunal Constitucional, así como cualesquiera otras resoluciones posteriores y futuras;
  - c) velen por que cualquier reforma de la Ley sobre el Tribunal Constitucional respete las resoluciones de este, tenga plenamente en cuenta la opinión de la Comisión de Venecia y no comprometa la eficacia del Tribunal Constitucional como garante de la Constitución;
  - d) se abstengan de realizar actos o declaraciones públicas que puedan socavar la legitimidad y la eficiencia del Tribunal Constitucional.
66. Por otra parte, la Comisión recomienda asimismo que las autoridades polacas:
- e) velen por que el Tribunal Constitucional pueda examinar con carácter urgente la constitucionalidad de la Ley sobre el estatuto de la magistratura, la Ley sobre la organización y los procedimientos y la Ley de ejecución, y por que las correspondientes resoluciones se publiquen sin demora y se apliquen plenamente;
  - f) velen por que el nombramiento del nuevo Presidente del Tribunal Constitucional no se produzca hasta que las resoluciones del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de las nuevas leyes hayan sido publicadas y plenamente aplicadas y hasta que los tres jueces nombrados legalmente en octubre de 2015 por la 7.<sup>a</sup> legislatura de la Asamblea nacional hayan asumido sus funciones jurisdiccionales en el seno del Tribunal;
  - g) garanticen que, hasta que se nombre legalmente al nuevo Presidente del Tribunal Constitucional, este sea sustituido por el Vicepresidente del Tribunal y no por un Presidente en funciones, ni por la persona nombrada al puesto de Presidente del Tribunal el 21 de diciembre de 2016.
67. La Comisión subraya que la cooperación leal necesaria entre las diferentes instituciones públicas por lo que respecta a las cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho es esencial para poner remedio a la situación actual.
68. La Comisión invita al Gobierno polaco a resolver los problemas señalados en la presente Recomendación en un plazo de dos meses a partir de su recepción, y a informar a la Comisión de las medidas adoptadas al efecto.
69. La Comisión recuerda también que las recomendaciones adoptadas en el contexto del Marco del Estado de Derecho no impiden activar directamente los mecanismos previstos en el artículo 7 del TUE en caso de que se produzca un deterioro repentino en un Estado miembro que requiera una respuesta más firme de la UE <sup>(1)</sup>.
70. Sobre la base de la presente Recomendación, la Comisión está dispuesta a proseguir el diálogo constructivo entablado con el Gobierno polaco.

Hecho en Bruselas, el 21 de diciembre de 2016.

*Por la Comisión*  
Frans TIMMERMANS  
*Vicepresidente primero*

---

<sup>(1)</sup> Sección 4.1 de la Comunicación «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho» [COM(2014) 158 final].