

Independencia judicial: ¿siempre nos quedará Luxemburgo?

Judicial Independence: will we always have Luxembourg?

MARÍA JOSÉ CERVELL HORTAL

*Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Murcia*

ORCID ID: 0000-0003-2443-4762

Recibido: 15.05.2024 / Aceptado: 05.07.2024

DOI: 10.20318/cdt.2024.8918

Resumen: La independencia judicial se ha convertido en una cuestión recurrente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los últimos años. Las amenazas al Estado de Derecho, principalmente en Polonia, han generado una intensa actividad judicial. Este artículo aborda cómo los diferentes asuntos surgidos en relación con la crisis polaca, pero también con otros Estados, han contribuido a esbozar un concepto de independencia judicial en la Unión Europea y cómo el Tribunal se ha convertido así en el mejor garante de su respeto en los Estados miembros.

Palabras clave: independencia judicial, Estado de Derecho, valores de la UE.

Abstract: Judicial independence has become a recurrent issue in the case law of the Court of Justice of the European Union in recent years. Threats to the rule of law, notably in Poland, have generated intense judicial activity. This article discusses how the cases connected with the Polish crisis (but also with other states), have contributed to outlining a concept of judicial independence in the European Union and how the Court has become the best guarantor of its respect in the Member States.

Keywords: judicial Independence, rule of law, EU values.

Sumario: I. Introducción. II. Estado de Derecho e independencia judicial, un tándem indisoluble. 1. El precedente: el asunto de los jueces portugueses. 2. La consolidación: la saga polaca (y otros asuntos). III. La independencia judicial a la palestra. 1. Un tribunal independiente e imparcial. 2. Un tribunal “establecido por ley”. 3. Un tribunal no sometido a sanciones disciplinarias arbitrarias. IV. La apariencia de independencia y la no regresión. V. Reflexiones finales.

I. Introducción

1. La variedad en los temas de la trayectoria investigadora del profesor Calvo Caravaca es, junto con su calidad y profusión, la nota que mejor la definen pero, aun habiendo mucho donde elegir, el no ser experta en Derecho internacional privado me hacía algo más ardua la tarea de seleccionar con el tema para mi contribución. Recordé que hace dos años el profesor Calvo hizo una reseña sobre mi última monografía, en la que planteé algunos problemas importantes sobre la crisis del Estado de Derecho en la Unión Europea. Para cualquier jurista, el respeto de las bases del sistema jurídico debe ser el referente constante y, convencida del compromiso que siempre ha demostrado el profesor con el Derecho, me pareció que ese podría ser un tema oportuno para ocupar estas páginas.

2. ¿Está en crisis el Estado de Derecho en la Unión Europea (UE)? De lo que nadie duda es de que no son buenos tiempos. En los dos años transcurridos desde aquella recensión, la UE ha seguido trabajando activamente para protegerlo: más iniciativas, más sentencias de su tribunal, pero también nuevos problemas han surgido desde entonces. Ya lo afirmó el profesor Calvo Caravaca en aquella recensión: las amenazas seguían latentes, así que, intuía, habría que “volver a proclamar y luchar por (...) los valores constitucionales europeos”. No se equivocaba porque, aunque pudiera parecer que lo peor (al menos en Polonia) ha pasado, el Estado de Derecho continúa lidiando día a día con afrentas, más o menos graves, en sus Estados Miembros (también el nuestro, sí).

3. Lo que esta contribución pretende es abordar algunas de las últimas novedades respecto del Estado de Derecho, pero enfocándola a uno de sus elementos imprescindibles, la independencia judicial, aun a sabiendas de que las limitaciones de espacio me obligarán a obviar muchas cosas que podrían traerse a colación.

La independencia judicial se convertía, hace ya algunos años, en objeto de atención por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Desde que el asunto de los jueces portugueses planteó la cuestión por primera vez de manera directa, muchos otros recursos judiciales han permitido elaborar una jurisprudencia sobre una cuestión antes relegada dentro de la Unión. La crisis polaca y las amenazas continuadas a sus jueces han sido, sin duda, determinantes en la construcción del concepto de independencia judicial, pero también otros asuntos surgidos en otros Estados han aportado algunos detalles importantes para ayudar a configurarlo. Una idea clara y uniforme en todos los Estados de qué es un juez independiente es esencial para garantizar la tutela judicial efectiva, la confianza mutua entre Estados y, por ende y por supuesto, para asegurar el Estado de Derecho.

II. Estado de Derecho e independencia judicial, un tándem indisoluble

1. El precedente: el asunto de los jueces portugueses

4. La independencia judicial, como se apuntó, fue un tema que pasó desapercibido durante años en la Unión Europea: ni el respeto del Estado de Derecho se cuestionaba en los Estados miembros ni la independencia judicial y sus componentes básicos (la tutela judicial efectiva, las garantías procesales, la protección de los derechos fundamentales y la estricta observancia de la separación de poderes) suscitaban grandes problemas (no, al menos, de gravedad). Como se ha afirmado, el lema “en los tribunales confiamos”¹ fue el predominante durante años en los Gobiernos europeos y buena prueba de esa despreocupación es el hecho de que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no se refiriera (salvo el aislado asunto *Les Verts*)² a esa cuestión.

En 2018 cambia la tendencia, y no por casualidad. La crisis del Estado de Derecho en Polonia y Hungría era ya patente (se había activado contra ambos el artículo 7.1 del Tratado de la UE) y el Tribunal de Luxemburgo se encuentra con un asunto que, aun no proviniendo de esos Estados, aborda de manera directa la independencia judicial, lo que seguramente condicionó que su lenguaje fuera especialmente claro y directo en esta cuestión, en un intento de convertirse en aviso para navegantes³. En el conocido *como asunto de los jueces portugueses*⁴, se declara expresamente la importancia del Estado de Derecho

¹ LENAERTS, K., “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la independencia judicial”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 72, 2022, pp. 351-368, p. 358.

² STJUE 23 abril 1986, *Les Verts c. PE*, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166, p. 1365. Aun así, la referencia era muy abstracta: “la Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho” (párr. 23).

³ Se ha afirmado, no sin razón, que esta sentencia es un ejemplo de “existencialismo judicial”, porque o el TJUE daba entrada a los valores de la Unión en su discurso o se convertía en testigo directo de una UE en la que la justicia podría quedar sometida al poder político (GUTIÉRREZ FONS, J. A., “El tribunal de Justicia y la Unión Europea como una Unión de valores”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 76, 2023, pp. 11-28, p. 20).

⁴ STJUE 27 febrero 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, párrs. 42 y 43. El asunto tiene su origen en la cuestión prejudicial planteada el 15 de abril de 2016 por el Tribunal Supremo Administrativo portugués, en la que preguntaba si el principio de independencia judicial que recogen los artículos 19 del TUE y 47 de la Carta

como uno de los valores presentes en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y afirma que la tutela judicial efectiva recogida en el artículo 19.1 del TUE es una concreción específica de ese valor⁵. Para defender la tutela judicial efectiva, afirma el Tribunal, “resulta primordial preservar la independencia” del órgano judicial, algo que también recoge expresamente el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales (CDF) en su segundo párrafo. El Tribunal no se limita a proclamar la importancia de la independencia judicial, sino que defiende que su respeto no es algo sólo exigible a las instancias judiciales de la Unión Europea (Tribunal de Justicia y Tribunal General), como quizás una lectura superficial del artículo 19 pudiera hacer pensar, sino también a los jueces y tribunales de los Estados miembros, pues de otro modo sería inviable la cooperación judicial que es la base de la cuestión prejudicial⁶. Además, en virtud del principio de cooperación leal del artículo 4.3, los Estados miembros son responsables de garantizar la aplicación y el respeto del Derecho de la Unión y, por ende, del artículo 19 del TUE. El Tribunal abrió así la puerta a controlar cualquier intento de limitar esa independencia judicial en los Estados miembros, venciendo las reticencias de quienes aún podían pensar que esto era una cuestión meramente interna.

5. Los Estados son libres, sí, de organizar su sistema judicial (“ni la UE ni el TJUE pretenden en modo alguno ejercer por sí mismos dicha competencia”⁷), pero también tienen la obligación de hacerlo de manera que se respete y proteja la tutela judicial recogida en el artículo 19, que ahora tiene entidad propia, sin estar vinculada necesariamente a la Carta de Derechos Fundamentales (y por tanto a las limitaciones impuestas por su artículo 51)⁸. La Unión Europea daba, en definitiva, una vuelta de tuerca al Estado de Derecho como valor de la Unión y a la concepción de la independencia judicial y ofrecía así una base sólida para permitir un control desde los mecanismos judiciales de la Unión, especialmente mediante los recursos de incumplimiento y las cuestiones prejudiciales⁹, como de hecho ha ocurrido, fundamentalmente en varios asuntos de la denominada *saga polaca*, que son los que centrarán estas páginas, pero también en otros a los que también se hará referencia.

2. La consolidación: la saga polaca (y otros asuntos)

6. Las alarmas respecto de la integridad del Estado de Derecho saltaron cuando en Polonia el PiS, partido ganador de las elecciones de 2015, inició una serie de reformas legislativas que afectaron de manera directa a la independencia judicial. Después de que la Comisión intentara, sin éxito, advertir al Gobierno polaco (mediante la activación del Marco de la Comisión para la protección del Estado de De-

de Derechos Fundamentales se oponía a las medidas de reducción de sueldo que se habían aplicado a los jueces portugueses en 2014, en el marco de los ajustes realizados por el Gobierno como respuesta a la crisis económica. El Tribunal de la UE descartó que hubiera existido una vulneración de la independencia judicial, al entender que las medidas habían sido “generales” y no sólo destinadas a los órganos judiciales (párr. 49).

⁵ Párrs. 30 y 32. Esa vinculación de la independencia judicial del artículo 19 del TUE con los valores del artículo 2 ha sido calificada por algún autor como “serendipia judicial” (CORTÉS MARTÍN, J. M. “Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE: el advenimiento del control jurisdiccional del Estado de Derecho”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 66, 2020, pp. 473-517, p. 487).

⁶ STJUE 27 febrero 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses...*, párrs. 42-43.

⁷ KRZYWON, A., “La defensa y el desarrollo del principio de independencia judicial en la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 119, pp. 85-117, p. 90.

⁸ De hecho, la sentencia de los jueces portugueses se centra en el artículo 19.1 del TUE, evitando el artículo 47 de la Carta. El control de la independencia de los órganos jurisdiccionales nacionales, antes de esta sentencia, era sobre todo una cuestión de derechos individuales en virtud de la norma del juicio justo, codificada en el artículo 47, apartado 2, de la CDF, o un requisito para los órganos jurisdiccionales que deseaban remitir asuntos al TJUE en virtud del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Así, el Tribunal tenía una posibilidad bastante limitada de proteger la independencia judicial (SEIERSTAD, V. M., “The obligation to establish and uphold judicial independence under article 19(1) TEU”, *Nordic Journal of European Law*, vol. 2024, 1, pp. 23- 50, p. 24).

⁹ LELOUP, M., “The untapped potential of the systemic criterion in the ECJ’s case law on judicial Independence”, *German Law Journal*, 2023, vol. 24, pp. 995-1010, pp. 996-997. También, del mismo autor, “The appointment of judges and the right to a tribunal...”, *óp. cit.*, pp. 1139-1162.

recho), en diciembre de 2017 se iniciaba el mecanismo político del artículo 7.1 del TUE¹⁰. Tras constatar su fracaso y dejar patente que el problema no tenía solución en sede política, llegaba el turno al Tribunal de Justicia, que ha sido el que, a la postre y dentro de sus posibilidades y limitaciones, ha demostrado ser el verdadero garante del Estado de Derecho y la independencia judicial.

7. La figura de lo que debe entenderse como juez independiente según la jurisprudencia europea se ha ido forjando en una serie de recursos de incumplimiento y varias cuestiones prejudiciales que, como adelantamos, han tenido su epicentro en los problemas surgidos en Polonia, pero que se ha completado con sentencias no menos relevantes en otros Estados miembros (Malta, Rumanía...).

8. Respecto de la cuestión polaca, la más extensa en número de sentencias, en un intento de ser concisa, me limitaré a apuntar que han girado sobre diferentes reformas que a lo largo de los últimos años han afectado al Tribunal Constitucional polaco, al Tribunal Supremo y a los tribunales ordinarios¹¹ y que han coartado claramente su independencia e imparcialidad. Estas reformas daban lugar a varios recursos de incumplimiento promovidos por la Comisión (cuatro, hasta la fecha¹²) que he optado por resumir a continuación para facilitar al lector la comprensión de los siguientes apartados (no es fácil seguir el razonamiento del Tribunal sin conocer los hechos que originaron los recursos):

- Asunto sobre la independencia del Tribunal Supremo¹³. La Comisión decide plantear un recurso de incumplimiento por violación del artículo 19 del TUE y del 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CDF) a consecuencia de una reforma de 2017 que reducía la edad de jubilación de los jueces de 70 a 65. Aunque los jueces afectados podían solicitar una prórroga de su mandato, era el Presidente del Gobierno quien de manera discrecional lo otorgaba. Además, los nuevos magistrados serían nombrados directamente por el Presidente previa recomendación del Consejo Nacional del Poder Judicial (nombrado a su vez por el Sejm, cámara en la que el partido en el poder tenía también mayoría).
- Asunto sobre la independencia de los tribunales ordinarios¹⁴, con origen en una reforma también de 2017, que permitía al Ministro de Justicia cesar en su cargo a los presidentes y vicepresidentes de los tribunales ordinarios, además de reducir la edad de jubilación (de 76 a 75 para los jueces y de 67 a 60 para las juezas), quedando en este último caso a la libre discreción del Ministro para la prórroga. Al igual que en el caso anterior, la Comisión alegaba (principal pero no exclusivamente) violación del artículo 19 del TUE y 47 de la CDF.
- Asunto sobre el régimen disciplinario de los jueces del Supremo y de los tribunales ordinarios¹⁵ (o asunto sobre régimen disciplinario I, como también se le denomina). Los problemas surgieron en este caso con la creación de una sala disciplinaria en el Tribunal Supremo,

¹⁰ También contra Hungría, por el Parlamento, en septiembre de 2018 pero no entraré en esta ocasión a valorar a ese Estado, ni las vicisitudes en torno a los problemas surgidos respecto de la aplicación del artículo 7.

¹¹ En realidad, el problema polaco ha sido objeto de numerosas publicaciones, entre la doctrina española y la extranjera. Como referencia general, podrían citarse dos monografías de la doctrina española: MARTÍN RODRÍGUEZ, P. J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, 2021 y URBANEJA CILLÁN, J., *La crisis del Estado de Derecho en los Estados miembros de la Unión Europea*, Aranzadi, 2023. También, CERVELL HORTAL, M^a J., *Una Unión de valores: ¿realidad o desiderátum? La protección del Estado de Derecho en el seno de la UE*, Aranzadi, 2022. Puede, asimismo, consultarse (entre otros) PÉREZ BERNÁNDEZ, C., “La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco”, *Revista General de Derecho Europeo*, vol. 40, 2016, pp. 49-94. Sobre cómo se modificó el sistema de nombramientos, véase VALLE CAMACHO, M^a. V., “El derecho a un tribunal establecido por ley y el procedimiento de nombramiento judicial: nuevos desarrollos a través de la jurisprudencia del TEDH y del TJUE. Su aplicación al caso de Polonia”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n^o 68/2023, pp. 117-150 (pp. 121-125).

¹² Aunque ya hay alguno más iniciado que tiene que ver con otras normas, en concreto con la ley sobre el Comité Estatal para el examen de la influencia rusa en la seguridad interna, iniciado por la Comisión en junio de 2023 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3134) y que apunta más bien a la democracia como valor de la Unión.

¹³ STJUE 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo), C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531.

¹⁴ STJUE, 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios), C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924.

¹⁵ STJUE 15 julio 2021, Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

cuyos miembros eran nombrados por el Gobierno. De hecho, estas cuestiones habían sido objeto de una cuestión prejudicial previa (asunto AK) a la que se hará referencia después y en la que ya se había declarado que esa reforma vulneraba el artículo 19.2 del TUE¹⁶.

- Asunto sobre independencia y vida privada de los jueces¹⁷ (o asunto sobre régimen disciplinario II), centrado en nuevas reformas (bajo la denominada ley mordaza) sobre medidas disciplinarias (más duras) a los jueces. En este punto, las tensiones entre el Tribunal y el Gobierno polaco habían llegado a su punto álgido: el Tribunal Constitucional polaco se había negado a aceptar las resoluciones previas del TJUE y había cuestionado directamente la validez del principio de primacía¹⁸ (lo que provocó un auto del TJUE, de 27 de octubre de 2021 imponiendo una multa de un millón de euros diarios a Polonia¹⁹ y, posteriormente, varias medidas más, como el bloqueo de los fondos COVID por la UE).

9. A estos recursos de incumplimiento deben sumarse numerosas cuestiones prejudiciales que, sobre supuestos distintos pero con el mismo telón de fondo (la amenaza al Estado de Derecho y la independencia judicial) se iban planteando por los propios jueces en Polonia²⁰ e, incluso, en otros Estados miembros (fundamentalmente, en relación con determinadas órdenes de arresto que instaban a esos jueces a entregar a ciudadanos polacos a un sistema judicial que estaba siendo puesto continuamente en duda). También algunas dudas surgidas respecto del respeto del Estado de Derecho en Estados diferentes al polaco han ayudado a perfilar la cuestión²¹. En concreto, en Rumanía se planteaba la compatibilidad del Derecho de la Unión respecto de varias reformas que afectaban a jueces y fiscales²² (la más reciente, de hecho, se hacía pública cuando este artículo se cerraba²³). También en Malta su Tribunal Constitucional planteaba una cuestión prejudicial (asunto Repubblika) cuestionando el nombramiento de jueces establecido en la Constitución, cuyas conclusiones saldrán a relucir más tarde²⁴ (*infra* apartado IV).

¹⁶ En el asunto C-791/19, una vez que se dictó sentencia en el asunto AK, la Comisión decidió solicitar medidas cautelares, que el Tribunal concedió por sentencia de 8 de abril de 2020 en la que ordenaba la suspensión de esa Sala. Sobre detalles del proceso y la sentencia final de 15 de julio de 2021, BLÁZQUEZ, M. D., “El régimen disciplinario de los jueces polacos entre la vulneración de los artículos 10.1.2º TUE, 267 TFUE y el principio de la primacía del derecho de la UE. Jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia”, *Revista Española de Derecho Europeo*, vol. 87, 2023, pp. 9-40, pp. 22-27.

¹⁷ STJUE, 5 junio 2023, Comisión/Polonia (Indépendance et vie privée des juges), C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442. Sobre la sentencia, véase COLI, M., “Don’t try to discipline your judges (and prevent them from applying EU law): the Court of Justice’s judgment in Commission v. Poland (C-204/21)”, *Diritti Comparati*, <https://www.diritticomparati.it/dont-try-to-discipline-your-judges-and-prevent-them-from-applying-eu-law-the-court-of-justices-judgment-in-commission-v-poland-c-204-21/>; PECH, L., “The latest ECJ judgment on Poland’s rule of law breakdown”, *Verfassungsblog*, 11 de junio de 2023 y BLÁZQUEZ, M. D., “El régimen disciplinario ...”, *óp. cit.*, pp. 28-37.

¹⁸ Asunto K 3/21, sentencia de 7 de octubre de 2021 y asunto P7/20sentencia de 14 de julio de 2022.

¹⁹ La multa estuvo motivada por el incumplimiento de un auto sobre medidas cautelares por el cual Polonia debía suspender la aplicación de las disposiciones nacionales que se habían impugnado. Finalmente, por auto de 21 de abril de 2023, y tras las medidas adoptadas por el Gobierno polaco, el Tribunal decidió reducir la multa a 500.000 euros diarios (TJUE, Comunicado de Prensa nº 65/23, 21 de abril de 2023).

²⁰ Lo que en su momento calificué como la “autodefensa” de los jueces polacos (CERVELL HORTAL, M^a J., *Una Unión de valores: ...*, *óp. cit.*, pp. 99-104). Entre esas cuestiones prejudiciales, destacan las siguientes: STJUE 19 noviembre 2019, asunto AK y otros, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18), ECLI:EU:C:2019:982; STJUE 2 marzo 2021, AB y otros, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153; STJUE 16 noviembre 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim, C-748/19 a C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931; STJUE 6 octubre de 2021, W.Ż., C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798; STJUE 29 marzo 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235, STJUE 22 marzo 2022, Prokurator Generalny, C-508/19, ECLI:EU:C:2022:201,...

²¹ Resulta imposible, por razones de espacio y estructura, hacer referencia a todos, pero un listado completo de los asuntos más recientes surgidos en el TJUE en relación con la independencia judicial pueden consultarse en [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)753955#:~:text=In%20its%20case%20law%20on,appointment%20procedures%20and%20disciplinary%20proceedings](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)753955#:~:text=In%20its%20case%20law%20on,appointment%20procedures%20and%20disciplinary%20proceedings). También en <https://euruleoflaw.eu/rule-of-law-update-april-2024/>

²² STJUE 18 mayo 2021, Asociația Forumul Judecătorilor Din România y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19 ECLI:EU:C:2021:393; STJUE 21 diciembre 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19, ECLI:EU:C:2021:1034 y STJUE 21 de febrero 2022, RS, C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99.

²³ STJUE 8 de mayo 2024, Asociația Forumul Judecătorilor din România (Associations de magistrats), C-53/23, ECLI:EU:C:2024:388. En el asunto se había cuestionado si el Derecho de la Unión permite el derecho de las asociaciones de jueces y fiscales a impugnar el nombramiento de determinados fiscales encargados de investigar casos de corrupción.

²⁴ STJUE 20 abril 2021, Repubblika, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

III. La independencia judicial a la palestra

10. Para que el Estado de Derecho funcione de manera eficiente requiere de un sistema judicial que se ajuste a tres exigencias²⁵: un juez independiente, imparcial y establecido por ley. En los siguientes apartados intentaremos determinar cómo el TJUE ha intentado, la luz de los casos concretos que se le iban presentando, dotar de cierto contenido a esos tres elementos²⁶.

1. Un tribunal independiente e imparcial

11. Como ya apuntamos, la tutela judicial efectiva y el funcionamiento correcto del Estado de Derecho sólo son posibles si existen garantías de la independencia de los jueces y tribunales²⁷. Para el Tribunal de Justicia, esa independencia debe reunir dos elementos²⁸:

- Elemento de orden interno, referido a la imparcialidad y equidistancia que debe guardar el órgano respecto de las partes en litigio y sus intereses. Este elemento supondría la inexistencia de cualquier interés en el asunto que no obedeciera a la aplicación estricta de la norma jurídica, pero también la protección de los jueces respecto de los ataques que pudieran provenir de la propia esfera del poder judicial²⁹.
- Elemento de orden externo. Esto es, que el juez ejerza sus funciones “con plena autonomía, sin estar sometido a vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo”, cualquiera que sea su procedencia, para que quede así protegido de injerencias o presiones externas.

12. A ambos elementos ya se había referido el TJUE en la sentencia de los jueces portugueses³⁰, pero tendría ocasión de recordarlo y consolidarlo en los diferentes asuntos relacionados con Polonia. La primera vez surgió respecto de una cuestión prejudicial planteada por un juez irlandés, en el conocido como asunto LM³¹, resuelta meses antes (25 de julio de 2018) de que finalizara el primero de los recursos de incumplimiento contra Polonia ante el TJUE. A raíz de la petición de Polonia al órgano irlandés para que se procediera a entregar a un ciudadano polaco, el *High Court* irlandés se cuestionó si las reformas del sistema judicial polaco (recordemos, aunque no había aún sentencia directa alguna del TJUE, sí se

²⁵ Bautizadas por algunos como la “Santísima Trinidad” (RIZCALLAH, C. y DAVIO, V., “The requirement that tribunals to be established by law: a valuable principle safeguarding the Rule of Law and the separation of powers in a context of trust”, *European Constitutional Law Review*, n.º 17, 4 2021, pp. 581-606).

²⁶ El propio TJUE confirmaba que la “piedra angular del derecho a un proceso justo” es la garantía de contar con jueces independientes, imparciales y predeterminados por ley (STJUE 15 julio 2021, Comisión/Polonia [Régimen disciplinario de los jueces], C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, párr. 167). De hecho, varias sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya habían confirmado la necesidad de esos elementos (véase *ad. ex.*, sentencia de 28 de abril de 2009, Savino y otros c. Italia, ECLI:CE:ECHR:2009:0428JUD001721405, párrs. 94 y 95).

²⁷ La idea, ya apuntada en el asunto de los jueces portugueses, era repetida en el asunto sobre el Tribunal Supremo (la independencia se integra “en el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho a un proceso equitativo”) y en el asunto sobre la independencia de los jueces ordinarios (STJUE 24 junio 2019, Comisión/Polonia [Independencia del Tribunal Supremo], C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, párr. 58 y STJUE, 5 noviembre 2019, Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios), C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, párr. 98, respectivamente).

²⁸ STJUE 24 junio 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo), C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, párrs. 72 y 73. Volvería a reiterar la exigencia de esos dos elementos en la STJUE 5 noviembre 2019, Comisión/Polonia (independencia de los tribunales ordinarios), C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, párrs. 109-110; STJUE 18 noviembre 2019, AK (independencia de la Sala Disciplinaria del TS), C-585/18, ECLI:EU:C:2019:982, párr. 121 y en la STJUE 5 junio 2023, Comisión/Polonia (independencia y vida privada de los jueces), C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, párrs. 93 y ss.

²⁹ KRZYWON, A., “La defensa y el desarrollo del principio de independencia judicial ...”, *óp. cit.*, pp. 102 y 103.

³⁰ STJUE 27 febrero 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, párr. 44.

³¹ STJUE 25 julio 2018, asunto Ministro de Justicia e Igualdad (deficiencias del sistema judicial), C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586, párrs. 63-65. Volvería a reiterar la exigencia de esos dos elementos en la sentencia C-192/18, párrs. 109-110, en la STJUE, 5 junio 2023, Comisión/Polonia (Indépendance et vie privée des juges), C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, párrs. 93 y ss. y en el asunto AK y otros, C-585/18, sentencia de 19 de noviembre de 2019, párr. 121.

había ya sometido ya a Polonia al procedimiento del artículo 7 del TUE) impedirían un proceso equitativo por no garantizarse la existencia de un juez independiente³².

13. En los recursos de incumplimiento posteriores, el Tribunal encontraría nuevas ocasiones de sacar a relucir esos elementos, ajustándolos además a los casos y problemas concretos. Así, el tribunal introduce en la ecuación de la independencia judicial la cuestión de la *inamovilidad de los jueces* en el cargo y lo hace respecto de dos cuestiones:

- La edad de jubilación. En el caso de los asuntos relacionados con el Tribunal Supremo y los tribunales ordinarios (*vid supra* apartado II), quedó claro que los jueces tienen el derecho de permanecer en el cargo hasta la edad de jubilación (o hasta que dure su mandato, si así estuviera establecido), pues de lo contrario su independencia se vería amenazada. Es cierto, afirma el Tribunal, que puede haber excepciones “cuando existan motivos legítimos e imperiosos³³, pero también que esos motivos no se dieron en el caso polaco.
- La facultad de prórroga discrecional. Tampoco aceptó el Tribunal la posibilidad de que el presidente de la República fuera de quien dependiera en última instancia la prórroga de los jueces en el cargo, en cuanto esta era una decisión arbitraria, no sometida “a ningún criterio objetivo y verificable” y que, además, no admitía recurso judicial alguno en contra³⁴.

Algunas cuestiones prejudiciales, también respecto de Polonia, tendrían la opción de reafirmar esta inamovilidad como parte esencial de la independencia judicial³⁵.

15. El Tribunal ha ido así intentando acercarse a un concepto de juez independiente, pero cuya concreción definitiva resulta difícil y sólo será posible aclarar mediante un análisis caso a caso. La virtud que estos esfuerzos encierran es que en el razonamiento del Tribunal siempre se deja clara una idea: aunque la organización de la Administración de Justicia es cuestión que *a priori* corresponde a los Estados, la obligación que impone el artículo 19 del TUE permite que también la Unión Europea se pronuncie al respecto.

2. Un tribunal “establecido por ley”

16. El concepto de tribunal “establecido por ley” estuvo ausente durante algún tiempo, desplazado por el concepto de independencia e imparcialidad³⁶, si bien es cierto que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sí había estudiado más a fondo la cuestión³⁷, fijando incluso una serie de directrices para

³² En el caso de la orden europea de arresto y detención, el órgano judicial que la ejecuta se enfrenta siempre al denominado sistema de dos pasos: primero, constatar que en el Estado solicitante hay elementos objetivos y fiables que garanticen unas determinadas condiciones de reclusión y, segundo, comprobar que en el caso concreto, la persona entregada no correrá un riesgo. El juez irlandés entendía que quizás este segundo paso debiera obviarse, en tanto en cuanto existía una amenaza sistémica y generalizada del Estado de Derecho en Polonia. Sobre el asunto, LENAERTS, K., “Overview of the case Law of the Court of Justice of the European Union with respect to the rule of law”, en CRAIG, P.; STANISLAS, A.; DÍAZ ABAD, N., Y SALAZAR, L., *Rule of Law in Europe Perspectives from practitioners and academics*, European Judicial Training Network, 2019, pp. 70-79. También, CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, M., “La protección de la independencia judicial en el derecho de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 65, 2020, pp. 11-31, pp. 14-18 y SARMIENTO, D. “A comment on the CJEU’s judgment in LM”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 25, núm. 4, 2018, pp. 385 y ss.

³³ STJUE 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo), C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, párr. 76 y STJUE, 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios), C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, párr. 113. Volvería el tribunal a recordarlo en el asunto 791/10, aunque de manera más breve (párr. 70).

³⁴ STJUE 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo), C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, párr. 114 y asunto C-192/18, párrs. 119-121.

³⁵ Así, el asunto W. Z., en el cual un juez impugnaba una medida de traslado forzoso de una sección del tribunal a otra (STJUE 6 octubre 2021, W. Z., C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798, párr. 126. De hecho, el TJ afirma que un traslado forzoso podría incluso equipararse a una sanción disciplinaria (párr. 115).

³⁶ Véase, por ejemplo, LELOUP, M., “The appointment of judges and the right to a tribunal established by law: the ECJ tightens its grip on issues of domestic judicial organization”, *Common Market Law Review*, n.º 57, 2020, pp. 1139-1161, p. 1146.

³⁷ En la que no podemos entrar por razones de tiempo y espacio. Véase, por ejemplo el asunto *Reczkowicz c. Polonia*,

determinar cuándo un tribunal debía o no considerarse correctamente nombrado: 1) en caso de violación manifiesta del Derecho interno; 2) cuando la violación pueda apreciarse a la luz del objeto y la finalidad de la exigencia de un “tribunal establecido por la ley” (esto es, se debe garantizar que el poder judicial desempeña sus funciones sin injerencias indebidas y respetando la separación de poderes) y 3) si existe un control interno adecuado sobre la posible infracción de la norma sobre nombramiento de jueces³⁸.

17. El TJUE, siguiendo la estela de su homólogo en Estrasburgo, también ha concretado qué es un tribunal establecido por ley, exigiendo que exista una base jurídica adecuada; esto es, que haya una composición y nombramiento conforme a las normas y procedimientos previstos para tal caso, lo que en última instancia implica también que el nombramiento y/o la composición del tribunal no dependa discrecionalmente del Poder Ejecutivo. Así, en el asunto AK dejó claro cómo la composición y designación del Consejo Nacional Judicial (en el que la influencia del Ejecutivo era clara) afectaba directamente a la independencia de la Sala disciplinaria del TS (sus miembros los nombraba ese Consejo). Algo similar surgió también en el asunto sobre el régimen disciplinario de los jueces I, y en el que confirmó que, en efecto, en la medida en que era el Presidente de la Sala Disciplinaria quien tenía la facultad discrecional de designar el tribunal disciplinario competente para conocer de determinados procedimientos de esta naturaleza, no se garantizaba que tales asuntos fueran examinados por un tribunal “establecido por la ley”³⁹.

18. En otras sentencias ha matizado aún más, reafirmando en varias ocasiones (relacionadas con Polonia en su mayoría, pero también con otros Estados) la idea que ya apuntamos en el apartado anterior y que puede considerarse ya un mantra en su jurisprudencia reciente: los Estados tienen libertad para organizar su administración de justicia, pero siempre deben respetar la independencia judicial. Lo hacía en el asunto AB (2 de marzo de 2021)⁴⁰ y lo repetía algo más de un mes después, en el asunto Repubblica⁴¹: “si bien corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia, no es menos cierto que, al ejercer esta competencia, deben cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión.”. Otros seguirían después en la misma línea⁴².

3. Un tribunal no sometido a sanciones disciplinarias arbitrarias

19. Las medidas disciplinarias que puedan imponerse a los jueces tienen un efecto inmediato en la independencia judicial en tanto en cuanto, como afirma el TJUE, debe evitarse que esas sanciones se utilicen como “sistema de control político del contenido de las resoluciones judiciales”⁴³. El TJUE se pronunciaba así de manera expresa sobre esta cuestión, fundamentalmente en dos asuntos que la abordaban de manera directa (asunto de medidas disciplinarias I y II), pero también a través de algunas cuestiones prejudiciales.

nº 43447/19, 22 de julio de 2021 o la STEDH 1 diciembre 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson, asunto nº 26374/18, párrs. 223-228.

³⁸ STEDH (Gran Sala) 1 diciembre 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson, asunto nº 26374/18, párrs. 244-248. Unos meses después, el TEDH volvía a repetir esos razonamientos, pero esta vez, ya sí, respecto de Polonia en el asunto Xero Flor, declarando que, en efecto, la composición del Tribunal Constitucional polaco violaba el derecho a un “tribunal establecido por ley” (sentencia de 7 de mayo de 2021, asunto nº 4907/18, párrs. 187 y ss). El 22 de julio de 2021, una nueva sentencia del TEDH (asunto Reczkowicz c. Polonia, sentencia de 22 de julio de 2021, asunto nº 43447/19).

³⁹ STJUE 15 julio 2021, Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, párr. 176.

⁴⁰ STJUE2 de marzo de 2021, A.B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos), C824/18, EU:C:2021:153, párrs. 109 y 112.

⁴¹ STJUE 20 abril 2021, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, párr. 48.

⁴² STJUE 5 noviembre 2021, W. Ż. () y des affaires publiques de la Cour suprême – nomination), C-487/19, EU:C:2021:798, párr. 130; STJUE 21 diciembre de 2021, C-357/19, Euro Box Promotion y otros, ECLI:EU:C:2021:1034, párrs. 228 y ss. (este es un caso relacionado con Rumanía y su Tribunal Constitucional); STJUE, 29 marzo 2022, Getin Noble Bank C-132/20, párr. 121; STJUE 31 octubre 2022, Gmina Wieliszew, C-698/20, ECLI:EU:C:2022:787, párrs. 59-61.

⁴³ Asunto C-294/11, párr. 95.

20. En el primer recurso por incumplimiento (asunto sobre medidas disciplinarias I), el Tribunal admite que los jueces puedan estar expuestos a procedimientos por infracciones disciplinarias, pero exigiendo dos cosas. En primer lugar, los comportamientos que los originan deben estar expuestos de manera “clara y precisa”, porque de otro modo no se garantiza la independencia judicial⁴⁴ (en otros asuntos ha tenido oportunidad, además, de identificar de manera más concreta y al hilo de supuestos específicos, qué tipo de infracciones podrían ser o no admisibles⁴⁵). En segundo lugar, se debe garantizar a esos jueces un procedimiento justo y la observancia de la tutela judicial en la imposición de esas sanciones⁴⁶.

21. La cuestión de las sanciones disciplinarias ha surgido también respecto de la figura de la cuestión prejudicial. En efecto, la deriva del Estado de Derecho en Polonia había llegado a tal extremo que alguna de las reformas contemplaba de manera expresa como infracción disciplinaria el que los jueces plantearan cuestiones prejudiciales ante el TJUE (sin duda, como reacción a un instrumento que se había convertido en la última oportunidad de determinados jueces para preservar su independencia judicial). El TJUE, como no podía ser menos, declaró que esta opción era claramente contraria al Derecho de la Unión:

“Así pues, no cabe admitir disposiciones nacionales de las que se desprenda que los jueces nacionales pueden verse expuestos a procedimientos disciplinarios por haber planteado al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial⁴⁷”.

IV. La apariencia de independencia y la no regresión

22. En su lucha por proteger la independencia judicial, el Tribunal de la Unión ha apuntalado los criterios tradicionales sobre qué debe entenderse por un juez independiente con dos argumentos más: en primer lugar, el juez independiente debe también *aparentar* serlo y, en segundo lugar, un Estado miembro no puede dar marcha atrás en la observancia del Estado de Derecho.

23. Respecto de la primera cuestión, el TJUE ha insistido en varias ocasiones en que el juez independiente, además de serlo objetivamente, debe *parecerlo*. Esto es, los órganos judiciales deben ser percibidos por la ciudadanía como realmente independientes e imparciales⁴⁸. El Tribunal vincula, además, esa apariencia a las reglas que configuran la composición del órgano (nombramiento, duración, recusación y cese), que son las que deben permitir “excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de ese órgano”⁴⁹. Permítame el lector reproducir, por su claridad y por ser de las más recientes, lo que afirmó el TJUE en el último recurso de incumplimiento relacionado con Polonia (asunto sobre sanciones disciplinarias II):

⁴⁴ STJUE 15 julio 2021, Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, párr. 140 y STJUE, 5 junio 2023, Comisión/Polonia (Indépendance et vie privée des juges), C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, párr. 127.

⁴⁵ STJUE 18 mayo 2021, Asociația Forumul Judecătorilor Din România y otros, párr. 226-227, Euro Box Promotion, párr. 238.

⁴⁶ C-83/19, párr. 195; C-487/19, párr. 108.

⁴⁷ STJUE 15 julio 2021, Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, párrs. 222-234. Ya antes había defendido idéntico argumento en la STJUE 26 marzo 2020, Miasto Łowicz, C-558/18 y C-563/18, ECLI:EU:C:2020:234, párr. 58. También en el asunto sobre sanciones disciplinarias II sacaría a relucir la cuestión, en términos similares (STJUE, 5 junio 2023, Comisión/Polonia (Indépendance et vie privée des juges), C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, párrs. 278-279).

⁴⁸ En realidad, esta idea ya había sido defendida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: sentencia de 23 de abril de 2015, *Morice c. Francia*, n.º 29369/10: “las apariencias son importantes, o en otras palabras, la justicia no sólo debe ser impartida, sino que debe ser vista como tal, ya que está en riesgo la confianza que los tribunales en una sociedad democrática deben inspirar entre la opinión pública” (par. 78). En el mismo sentido, sentencias más recientes, de 25 de septiembre de 2018, *Denisov c. Ucrania*, n.º 76639/11, y en la de 1 de diciembre de 2020, *Gudmundur Andri Astradsson c. Islandia*, n.º 26374/18...

⁴⁹ STJUE 25 julio 2018, asunto Ministro de Justicia e Igualdad (deficiencias del sistema judicial), C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586, párr. 66 (también antes sentencia de 9 de octubre de 2014, TDC, C222/13, EU:C:2014:2265, apartado 32); STJUE 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo), C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, párr. 74 y 115; STJUE 15 julio 2021, Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, párr. 167; STJUE, 5 junio 2023, Comisión/Polonia (Indépendance et vie privée des juges), C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, párr. 93 y asunto AK y otros, C-585/18, sentencia de 19 de noviembre de 2019, párr. 123.

“...el derecho fundamental a un juez independiente e imparcial establecido previamente por la ley implica que todo órgano jurisdiccional nacional que deba aplicar el Derecho de la Unión está obligado a verificar si, por su composición, es un tribunal que tiene dichas características cuando surja sobre este punto una duda fundada, considerándose que tal comprobación es necesaria para la confianza que los órganos jurisdiccionales deben inspirar en los justiciables en una sociedad democrática...”⁵⁰

24. Respecto de la segunda cuestión, el Tribunal de Luxemburgo ha apuntalado la importancia del respeto de la independencia judicial con algo que sí es novedoso e inherente al ordenamiento jurídico de la Unión: el principio de no regresión, surgido en el denominado asunto *Repubblika*⁵¹. Conforme a este principio, el respeto de los valores no es una cuestión que incumba sólo a los Estados mientras estos tienen la condición de candidatos y se esfuerzan, por tanto, en buscar un hueco en el seno de la Unión, sino que también es exigible una vez que son miembros de pleno derecho.

25. La cuestión surgió por una cuestión prejudicial que planteó el Tribunal Constitucional de Malta el 21 de febrero de 2020, cuestionando el nombramiento de jueces establecido en la Constitución, que podría no ser conforme al artículo 19.1 párrafo 2 y al artículo 47 de la CDF⁵². El 20 de abril de 2021, el TJUE hacía pública la sentencia, confirmando que sí, los Estados son *a priori* libres para elegir su sistema judicial pero introduciendo un nuevo giro, porque tras insistir en la importancia del artículo 2 y los valores de la Unión⁵³, declara que “un Estado Miembro no puede modificar su legislación de modo que dé lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho” (párr. 63), afirmando después:

“Los Estados miembros deben velar por evitar, en relación con este valor [Estado de Derecho] cualquier regresión de su legislación en materia de organización de la Administración de Justicia, absteniéndose de adoptar medidas que puedan menoscabar la independencia judicial” (párr. 64).

26. Cuando Malta se adhirió a la Unión conforme al artículo 49 del TUE lo hizo, afirma el tribunal, conforme a unas disposiciones constitucionales concretas y en un marco determinado de respeto de los valores de la Unión. Algo que, parece sugerir el tribunal, no se debería dejar por el camino. La Unión quiere evitar así que los Estados den marcha atrás en cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho: lo mínimo es continuar como se estaba cuando un Estado fue aceptado en la Unión. El mensaje a quienes lo han olvidado (Polonia, Hungría) o, incluso, a quienes pudieran hacerlo en el futuro (y quizás debiéramos hacer un ejercicio de reflexión interna) era claro.

27. Apenas un mes después, el Tribunal volvía a plantear el principio en el asunto de los jueces rumanos (I)⁵⁴, en una reformulación a la que algunos han denominado *principio de progresión*, por aplicarse a una serie de reformas internas que fueron negativamente evaluadas mientras Rumanía estaba aún bajo el control del Mecanismo de Verificación y Control al que Rumanía⁵⁵; es decir, en una especie de

⁵⁰ STJUE, 5 junio 2023, Comisión/Polonia (Indépendance et vie privée des juges), C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, párr. 276.

⁵¹ Que puede considerarse, junto con el asunto de los jueces portugueses, “una aportación mayúscula a la protección de la independencia judicial y del Estado de Derecho por las instituciones de la Unión Europea” (SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUDEIRO, D. y ARNALDOS ORTS, E., “La sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-896/19 *Repubblika* y la independencia judicial en la Unión Europea. El alumbramiento del principio de no regresión”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 57, pp. 137-147, p. 146. También sobre el principio (y los obstáculos que su posible aplicación puede tener), SCHOLTES, J., “Constitutionalising the end of history? Pitfalls of a non-regression principle for Article 2 TEU. *European Constitutional Law Review*, vol. 19, 1, 2023, pp. 59-87.

⁵² La Constitución se había reformado en 2016, con lo que ahora ahora el Primer Ministro podía proponer al Presidente de la República el nombramiento de un candidato a un cargo judicial. Es cierto, eso sí, que esos candidatos deben cumplir requisitos que son evaluados por un Comité de Nombramientos judiciales y que informa al Primer Ministro.

⁵³ En tres párrafos, de hecho: párrs. 61-63.

⁵⁴ STJUE 20 mayo 2021, *Asociația ‘Forumul Judecătorilor din România’ and Others* Joined Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 and C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393, párr. 162.

⁵⁵ En noviembre de 2002, ese Mecanismo dejó de aplicarse a Rumanía. Véase https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_7029. Más detalles sobre esa sentencia, en en MORARU, M. y BERCEA, R., “The first episode in the Romanian Rule of Law Saga: Joined cases C-83/19, C-127/19 , C-195/19, C-291/19, C-3355/19 and C-397/19, *Asociația ‘Forumul Judecătorilor din România*, and their follow-up at the national level”, *European Constitutional Review*, vol 18, 2022, pp. 82-113.

periodo intermedio entre la condición de candidato y de miembro pleno. El Tribunal ha seguido insistiendo en esa línea de no regresión en asuntos posteriores, ya relacionados directamente con Polonia⁵⁶, advirtiendo así a los Estados que no se relajen en el respeto del Estado de Derecho y aclarando que ser miembro del club exige seguir observando estrictamente aquello que se le pidió para entrar.

V. Reflexiones finales

28. El Tribunal de Justicia de la Unión ha tenido ocasiones más que de sobra en los últimos tiempos para elaborar una jurisprudencia en torno al Estado de Derecho y, más en concreto, la independencia judicial. Su primer logro fue admitir que, más allá de la protección que se le pueda dar en los Estados miembros, la garantía de su respeto también incumbía a la Unión, por su vinculación con los valores del artículo 2 del TUE. De hecho, cuando algunos Estados miembros se han desviado del buen camino, frente a la parálisis política de las instituciones europeas (fracaso del artículo 7 del TUE), el Tribunal de Justicia de la UE y algunos jueces en los Estados miembros se han erigido en los defensores a ultranza de esos valores. Por esa razón, precisamente, es tan importante preservar y garantizar de forma eficaz la independencia judicial. Sin un juez independiente, el Estado de Derecho no se sostiene.

29. Aunque los Estados puedan organizar libremente su sistema judicial, como el propio TJUE ha reconocido, hay unos límites inquebrantables, marcados por el Derecho de la Unión. Precisamente por eso, los esfuerzos del Tribunal por acotar, a la luz de los diferentes casos, el concepto de independencia judicial, resultan especialmente útiles y relevantes. Un juez no puede ser destituido de su cargo arbitrariamente, no puede estar sometido a ningún tipo de control o injerencia de terceros (especialmente del Legislativo y del Ejecutivo), debe nombrarse por un procedimiento conforme a ley y no puede ser objeto de medidas disciplinarias arbitrarias. Además, el juez independiente tiene que ser percibido como tal por la ciudadanía; esto es, debe ser notoria su inmunidad a presiones de cualquier tipo. El Tribunal iba incluso más allá, y en un intento de no dejar margen alguno a los excesos estatales, formulaba el principio de no regresión: un Estado de la Unión que cumplió en un momento concreto, en particular el de su adhesión, todas las exigencias inherentes al Estado de Derecho, no puede dar marcha atrás a ese proceso una vez que ya goza de la condición de miembro.

30. Mucho se ha hecho, sí, pero también mucho queda aún por hacer. La situación en Polonia parece más calmada y, de hecho, recientemente (6 de mayo de 2024), la Comisión anunciaba formalmente que ya no estaba bajo el procedimiento del artículo 7, pero los recursos continúan (ya hay varios iniciados, relativos a la independencia judicial y al respeto del principio de primacía, pero también otros que han puesto a la democracia en el punto de mira, tanto en Hungría como en Polonia), así que habrá que seguir atentos a los próximos pronunciamientos del Tribunal sobre estas cuestiones, que a buen seguro aún tendrá mucho que decir al respecto. La tarea resultará sin duda de gran valor, para resolver los problemas actuales y los que estén por venir.

31. Y útil será también para nuestro país, en el que el debate sobre el nombramiento de altos cargos judiciales lleva años presente (tal y como se constata periódicamente en los Informes anuales de la Unión sobre el Estado de Derecho), con la reforma del Consejo General del Poder Judicial en el ojo del huracán, pero también con las dudas que suscita la figura del Fiscal General del Estado y la propuesta de ciertas normas que generan, cuanto menos, inquietud entre la ciudadanía.

Frente a los abusos de los Estados, siempre nos quedará Luxemburgo. Y me permito terminar reproduciendo la frase que utilizó el profesor Calvo Caracava como colofón de aquella recensión que mencioné: “No se trata sólo de estar juntos en Europa, sino de estar juntos por Europa”.

⁵⁶ STJUE 16 febrero 2022, Polonia/Parlamento y Consejo, C- 157/21, ECLI:EU:C:2022:98, párr- 144: En efecto, el respeto de estos valores no puede reducirse a una obligación que un Estado candidato está obligado a cumplir para adherirse a la Unión y de la que puede exonerarse tras su adhesión.