



Las modificaciones sucesivas de la Ley polaca del Consejo Nacional del Poder Judicial que han tenido como efecto suprimir el control judicial efectivo de las resoluciones de este Consejo por las que se presentan al Presidente de la República candidatos para cubrir plazas de juez del Tribunal Supremo podrían violar el Derecho de la Unión

En caso de violación acreditada, el principio de primacía del Derecho de la Unión obliga al órgano jurisdiccional remitente a dejar sin aplicación dichas modificaciones

Mediante resoluciones adoptadas en agosto de 2018, la Krajowa Rada Sądownictwa (Consejo Nacional del Poder Judicial; «CNPJ») decidió no presentar al Presidente de la República de Polonia propuestas de nombramiento de cinco personas («recurrentes») para ocupar plazas de juez del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia) y proponer a otros candidatos para estas plazas. Los recurrentes interpusieron recurso contra dichas resoluciones ante el Naczelny Sąd Administracyjny (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Polonia), el órgano jurisdiccional remitente. En la fecha en que se interpusieron, dichos recursos se regían por la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial («Ley del CNPJ»), en su versión modificada por una ley de julio de 2018. Conforme a ese régimen, se establecía, por un lado, que, si la resolución del CNPJ de que se tratara no era impugnada por todos los participantes en el procedimiento de nombramiento para una plaza de juez del Tribunal Supremo, adquiría firmeza con respecto al candidato propuesto para cubrir la plaza, de manera que el Presidente de la República podía nombrarlo. Además, la eventual anulación de tal resolución a raíz del recurso interpuesto por un participante que no hubiera sido propuesto para el nombramiento no podía dar lugar a que se volviera a apreciar la situación de este a los efectos de la eventual atribución de la plaza convocada. Por otro lado, conforme a dicho régimen, ese recurso no podía fundarse en un motivo basado en la incorrecta valoración del cumplimiento por parte de los candidatos de los criterios tomados en consideración al decidir sobre la presentación de la propuesta de nombramiento. En su petición de decisión prejudicial inicial, el órgano jurisdiccional remitente, al considerar que ese régimen excluye en la práctica toda efectividad del recurso interpuesto por un participante que no haya sido propuesto para el nombramiento, decidió consultar al Tribunal de Justicia sobre la conformidad de dicho régimen con el Derecho de la Unión.

Con posterioridad a la presentación de la petición de decisión prejudicial inicial, la Ley del CNPJ volvió a modificarse en 2019. Con arreglo a esta reforma, se suprimió, por un lado, la posibilidad de interponer recurso contra las resoluciones del CNPJ referentes a la presentación o no presentación de candidatos para el nombramiento a plazas de juez del Tribunal Supremo. Se decretó, por otro lado, el sobreseimiento por mandato legal de los recursos que estuvieran pendientes de resolución, privando de hecho al órgano jurisdiccional remitente de su competencia para resolver este tipo de recursos y de la posibilidad de obtener una respuesta a las cuestiones prejudiciales que había planteado al Tribunal de Justicia. Dadas estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente, mediante una petición de decisión prejudicial complementaria, consultó al Tribunal de Justicia sobre la conformidad de este nuevo régimen con el Derecho de la Unión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer término, el Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, declara, para empezar, que tanto el sistema de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de

Justicia, establecido en el artículo 267 TFUE, como el principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, se oponen a unas modificaciones legislativas, como las citadas, que se hicieron en Polonia en 2019, cuando resulte que han tenido como efectos específicos impedir al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre cuestiones prejudiciales como las que le ha planteado el Naczelny Sąd Administracyjny y excluir cualquier posibilidad de reiteración en el futuro de cuestiones análogas a estas por parte de un órgano jurisdiccional nacional. El Tribunal de Justicia precisa, a este respecto, que corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar, teniendo en cuenta el conjunto de elementos pertinentes y, en particular, el contexto en que el legislador polaco adoptó esas modificaciones, si así ocurre en este caso.

A continuación, el Tribunal de Justicia considera que la obligación de los Estados miembros de establecer las vías de recurso necesarias para garantizar a los justiciables su derecho a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, recogida en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, también puede oponerse a unas modificaciones legislativas como estas. Así ocurrirá cuando, extremo que también corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente a partir del conjunto de elementos pertinentes, dichas modificaciones puedan generar dudas legítimas, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la impermeabilidad de los jueces nombrados sobre la base de las resoluciones del CNPJ frente a elementos externos, en particular frente a influencias directas o indirectas de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio. Esas modificaciones podrían en tal caso dar lugar a una falta de apariencia de independencia o de imparcialidad de esos jueces susceptible de menoscabar la confianza que la Administración de Justicia debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática y un Estado de Derecho.

Para alcanzar esta conclusión, el Tribunal de Justicia recuerda que las garantías de independencia e imparcialidad que impone el Derecho de la Unión exigen la existencia de reglas que rijan el nombramiento de los jueces. Por otra parte, el Tribunal de Justicia subraya el papel determinante que desempeña en CNPJ en el proceso de nombramiento para las plazas de juez del Tribunal Supremo, habida cuenta de que el acto de propuesta que adopta constituye una condición *sine qua non* para que un candidato sea nombrado. De esta forma, el grado de independencia de que disfruta el CNPJ frente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo polacos puede ser pertinente para apreciar si los jueces que selecciona estarán en condiciones de satisfacer las exigencias de independencia e imparcialidad. Además, el Tribunal de Justicia señala que la eventual inexistencia de recurso judicial en el contexto del proceso de nombramiento para plazas de juez de un tribunal supremo nacional puede resultar problemática cuando el conjunto de elementos contextuales pertinentes que caracterizan dicho proceso en el Estado miembro de que se trate puedan generar en el ánimo de los justiciables dudas de naturaleza sistémica en cuanto a la independencia y la imparcialidad de los jueces nombrados a resultas de ese proceso. A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que, si el Naczelny Sąd Administracyjny llega a la conclusión —a partir del conjunto de elementos pertinentes que menciona en su resolución de remisión y, en particular, de las modificaciones legislativas que han afectado recientemente al proceso de designación de los vocales del CNPJ— de que el CNPJ no ofrece garantías de independencia suficientes, la existencia de un recurso judicial a disposición de los candidatos no seleccionados resultaría necesaria para contribuir a preservar el proceso de nombramiento de los jueces frente a influencias directas o indirectas y evitar en último término que puedan generarse las mencionadas dudas.

Por último, el Tribunal de Justicia declara que, si el órgano jurisdiccional remitente llega a la conclusión de que la adopción de las modificaciones legislativas de 2019 se produjo infringiendo el Derecho de la Unión, el principio de primacía de este Derecho lo obliga a dejarlas sin aplicación, sean de origen legislativo o constitucional, y a seguir ejerciendo la competencia que tenía atribuida para resolver los litigios que se habían instado ante él antes de que se produjeran dichas modificaciones.

En segundo término, el Tribunal de Justicia considera que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, se opone a unas modificaciones legislativas, como las citadas, que se hicieron en Polonia en 2018, cuando resulte que pueden generar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en cuanto a la impermeabilidad de los jueces nombrados de esa manera frente a

elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio y, por tanto, pueden dar lugar a una falta de apariencia de independencia o de imparcialidad de esos jueces susceptible de menoscabar la confianza que la Administración de Justicia debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática y un Estado de Derecho.

Corresponde en último término al Naczelny Sąd Administracyjny pronunciarse acerca de si así sucede en este caso. En cuanto a los elementos que el órgano jurisdiccional remitente deberá tener en cuenta a este respecto, el Tribunal de Justicia subraya que las disposiciones nacionales referidas al recurso judicial disponible en el contexto del proceso de nombramiento para plazas de juez del Tribunal Supremo pueden resultar problemáticas a la luz de las exigencias que impone el Derecho de la Unión cuando liquidan la efectividad del recurso existente hasta entonces. Pues bien, el Tribunal de Justicia señala en primer lugar que, a resultas de las modificaciones legislativas de 2018, el recurso en cuestión carece ahora de toda efectividad real y no ofrece más que una apariencia de recurso judicial. En segundo lugar, subraya que, en este caso, deben tenerse asimismo en cuenta los elementos contextuales relacionados con el conjunto de las demás reformas que han afectado recientemente al Tribunal Supremo y al CNPJ. El Tribunal de Justicia apunta a este respecto, más allá de las dudas anteriormente mencionadas a propósito de la independencia del CNPJ, a la circunstancia de que las modificaciones legislativas de 2018 se introdujeron muy poco tiempo antes de que el CNPJ en su nueva composición tuviera que pronunciarse sobre las candidaturas, como las de los recurrentes, presentadas para cubrir numerosas plazas de juez del Tribunal Supremo declaradas vacantes o de nueva creación a raíz de la entrada en vigor de diversas modificaciones de la Ley del Tribunal Supremo.

Por último, el Tribunal de Justicia precisa que, si el Naczelny Sąd Administracyjny llega a la conclusión de que las modificaciones legislativas de 2018 contravienen el Derecho de la Unión, le corresponderá, en virtud del principio de primacía de este Derecho, dejarlas sin aplicación y aplicar en su lugar las disposiciones nacionales anteriormente vigentes y ejercer él mismo el control previsto en estas últimas.

NOTA: La remisión prejudicial permite que los tribunales de los Estados miembros, en el contexto de un litigio del que estén conociendo, interroguen al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de un acto de la Unión. El Tribunal de Justicia no resuelve el litigio nacional, y es el tribunal nacional quien debe resolver el litigio de conformidad con la decisión del Tribunal de Justicia. Dicha decisión vincula igualmente a los demás tribunales nacionales que conozcan de un problema similar.

Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia

El [texto íntegro](#) de la sentencia se publica en el sitio CURIA el día de su pronunciamiento

Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667

*Las imágenes del pronunciamiento de la sentencia se encuentran disponibles en
«[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106*