

Asunto C-797/21**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

15 de diciembre de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

Sofiyski rayonen sad (Tribunal de Primera Instancia de Sofía, Bulgaria)

Fecha de la resolución de remisión:

15 de diciembre de 2021

Demandante:

Y.Ya.

Demandada:

K.P.

Objeto del procedimiento principal

El procedimiento se inició a raíz de la solicitud de Y.Ya. de una orden de protección contra la violencia. En la actualidad, solo queda pendiente en el procedimiento la controversia sobre las costas, en relación con las cuales también se presenta la petición de decisión prejudicial.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

En virtud del artículo 267 TFUE, el órgano jurisdiccional remitente plantea dos grupos de cuestiones de interpretación al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El primer grupo se refiere a la independencia de las autoridades judiciales y, en particular, a la compatibilidad de las normas relativas a la comisión de servicio de larga duración de los jueces en la legislación búlgara con la exigencia del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, de garantizar la independencia de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de la Unión Europea. El segundo grupo de cuestiones se refiere a los efectos de los

actos jurídicos adoptados por una sala que podría no cumplir las exigencias de un órgano jurisdiccional independiente cuando contienen instrucciones a un tribunal nacional de grado inferior.

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Debe interpretarse el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en el sentido de que no se garantizan a los ciudadanos las vías de recurso necesarias para la tutela judicial efectiva debido a la vulneración de la independencia de los tribunales si, en un Estado miembro de la Unión Europea, se permite adscribir a jueces en comisión de servicio a un tribunal superior, con el consentimiento de estos, por tiempo indefinido mediante decisión de un órgano de gobierno del poder judicial independiente de los demás órganos del Estado, en caso de que se establezcan requisitos para la decisión de poner fin a la comisión de servicio y se prevea un recurso contra dicha decisión, que sin embargo no tiene efectos suspensivos mientras se sustancia? ¿qué criterios deben utilizarse para determinar en concreto si es admisible la comisión de servicio por tiempo indefinido?
2. ¿Sería diferente la respuesta a la primera cuestión si los requisitos objetivos para la decisión de poner fin a la comisión de servicio están establecidos en la ley y son susceptibles de control judicial, pero no se prevén tales requisitos revisables judicialmente para la selección de los jueces que han de ser adscritos en comisión de servicio?
3. De responderse a la primera cuestión que la comisión de servicio de los jueces es admisible en tales condiciones si se siguen normas objetivas, ¿deben tenerse en cuenta no solo los criterios establecidos por la ley, sino también la forma en que los aplican las autoridades administrativas y judiciales competentes, al examinar en qué medida las disposiciones nacionales son contrarias a la exigencia de que existan vías de recurso establecida en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo?
4. ¿Debe interpretarse la Decisión 2006/929/CE de la Comisión en el sentido de que la respuesta a las tres cuestiones anteriores cambiaría si se comprueba que se instauró una práctica nacional de comisión de servicio basada en normas similares a las actualmente vigentes y ello dio lugar a objeciones en el marco del mecanismo de cooperación y verificación establecido por dicha Decisión?
5. En caso de que se considere que las disposiciones nacionales relativas a la comisión de servicio de los jueces pueden ser contrarias a la obligación de establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva con arreglo al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, ¿debe interpretarse este precepto en el sentido de que se opone a las instrucciones vinculantes impartidas a un órgano jurisdiccional nacional por una sala de un tribunal superior de la que formaba parte un juez en comisión de servicio? ¿en qué condiciones es así? En particular, ¿las instrucciones que no se refieren al fondo del litigio, sino que ordenan la realización de determinados actos procesales, están viciadas?

Disposiciones del Derecho de la Unión y jurisprudencia invocadas

Artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

Sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartados 32 a 37.

Sentencia de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny ([asuntos acumulados] C-558/18 y C-563/18 EU:C:2020:234), apartados 34, 35 y 46 a 48.

Sentencia de 6 de octubre de 2021, W.Ż. (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo — Nombramiento) (C-487/19, EU:C:2021:798), apartado 94.

Sentencia de 23 de noviembre de 2017, CHEZ Elektro Bulgaria y FrontEx International ([asuntos acumulados] C-427/16 y C-428/16, EU:C:2017:890).

Sentencia de 16 de noviembre de 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim ([asuntos acumulados] C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:931), apartados 78 a 86.

Sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» (asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393).

Sentencia de 5 de octubre de 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581).

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Konstitutsia na Republika Bgaria (Constitución de la República de Bulgaria) — Preámbulo y artículos 8, 117, 129, 130, 130a y 133.

Zakon za sadebnata vlast (Ley del Poder Judicial, ZSV) — Artículos 2, 5, 16, 30, 36, 87, 107, 160, 165, 176, 178, 188, 189, 191a, 192, 193 y 227, apartados 1 y 2.

Zakon za zashtita ot domashnoto nasilie (Ley de Protección contra la Violencia Doméstica).

Grazhdanski protsesualen kodeks (Código de Enjuiciamiento Civil, GPK) — Artículos 20, 21, 22, 78, 81, 248, 252, 258, 274 y 278.

Pravilnik za administratsiata v sadilishtata (Estatuto de la Administración de Justicia) — Artículo 80.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

Exposición de los hechos

- 1 El procedimiento se inició el 28 de febrero de 2020 a raíz de la solicitud de Y.Ya. de una orden de protección contra la violencia mediante la que alegaba que él y su hija menor de edad habían sido víctimas de violencia por parte de la demandada K.P. En el procedimiento se señaló como fecha de celebración de la vista oral el 3 de julio de 2020.
- 2 El 15 de mayo de 2020, el demandante solicitó al órgano judicial de segunda instancia (el Sofiyski gradski sad, Tribunal de la Ciudad de Sofía) que se agilizará el procedimiento fijando un plazo para que el órgano jurisdiccional remitente realizara actos procesales (la denominada «solicitud de fijación de un plazo en caso de retraso»). Mediante auto del Sofiyski gradski sad (en lo sucesivo, «SGS») de 2 de julio de 2020, se desestimó esta solicitud.
- 3 Mediante solicitud de la misma fecha, que no se presentó ante el SGS, donde se encontraban los autos en ese momento, sino ante el Sofiyski rayonen sad (Tribunal de Primera Instancia de Sofía; en lo sucesivo, «SRS»), de primera instancia, el demandante desistió de su solicitud de protección, afirmando que se habían violado sus derechos fundamentales.
- 4 Al día siguiente (3 de julio de 2020), los autos aún no se encontraban físicamente en el edificio del SRS, por lo que no se celebró la vista oral prevista. El mismo día, la demandada presentó una solicitud ante el tribunal en la que, además de numerosas objeciones a la conducta de la parte demandante, pedía que se le reembolsaran las costas.
- 5 Mediante auto del SRS de 14 de julio de 2020, fue archivado el procedimiento (por desistimiento de la solicitud de protección el 2 de julio de 2020). El órgano jurisdiccional remitente consideró que no se habían devengado costas, ya que no tenía información sobre ninguna actuación realizada por la demandada. El hecho de que la solicitud de la demandada de 3 de julio de 2020 no fuera examinada se debía a una omisión por parte del juez o de la administración judicial.
- 6 El 7 de agosto de 2020, la demandada presentó un recurso de apelación en el que solicitaba que se condenara en costas a la parte contraria tras el sobreseimiento del procedimiento. El auto de sobreseimiento no fue recurrido, por lo que adquirió firmeza el 7 de agosto de 2020.
- 7 El recurso de la demandada se remitió al órgano jurisdiccional de apelación (SGS). La sala a la que se turnó este recurso estaba compuesta por dos jueces nombrados al SGS, así como por un juez que el 6 de febrero de 2017 había sido adscrito en comisión de servicio [por orden del presidente del Apelativen sad Sofia (Tribunal de Apelación de Sofía; en lo sucesivo, «SAS»)], por un período de 12 meses del SRS al SGS (pero cuya comisión de servicio no había finalizado

aún), siendo el motivo de la comisión de servicio «la existencia de plazas de juez vacantes, la adscripción en comisión de servicio de jueces del SGS al SAS y al Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo; en lo sucesivo, “VKS”) y los permisos parentales de larga duración de los jueces». Mediante auto del SGS de 28 de enero de 2021, fue archivado el procedimiento relativo al recurso de la demandada de 7 de agosto de 2020, en el que el SGS declaró que el órgano jurisdiccional remitente era competente y ordenó que este se pronunciara sobre la cuestión de las costas con arreglo al artículo 248 de la GPK.

- 8 El demandante interpuso un recurso contra la resolución de 28 de enero de 2021, que fue desestimado por el SAS (en concreto por la sala de tres jueces que ya se había pronunciado en el marco del procedimiento, uno de los cuales estaba en comisión de servicio). En estas circunstancias, las instrucciones impartidas por el SGS al órgano jurisdiccional remitente para que se pronunciara sobre la solicitud de costas presentada por la demandada también adquirieron firmeza.
- 9 Es preciso señalar que, en el marco del procedimiento, no hay indicios de que concurriera en los jueces que formaban la sala, ejerciendo funciones de control, un conflicto de intereses, y que ello no se ha puesto en duda. La duda está motivada únicamente por la existencia objetiva de las reglas del mecanismo de la comisión de servicio, que podrían suscitar dudas en cuanto a la imparcialidad de un juez en comisión de servicio.

Datos sobre el sistema de comisión de servicio en Bulgaria

- 10 El Derecho búlgaro siempre ha admitido que un juez nombrado para ejercer su cargo en una autoridad judicial determinada sea adscrito, con sujeción a determinados requisitos, durante su carrera a otro órgano jurisdiccional del mismo grado o de grado superior. Esta facultad fue considerada excepcional durante años y estaba sujeta a determinados requisitos. Con el tiempo, y debido a la imposibilidad (y quizá también a la falta de voluntad) del órgano del poder judicial responsable de las cuestiones de personal (Vissh sadeben savet, Consejo Supremo del Poder Judicial; en lo sucesivo, «VSS») de convocar concursos regulares de promoción de jueces, ha venido incrementándose el número de vacantes en las instancias jurisdiccionales superiores. La carga de trabajo soportada por estos órganos jurisdiccionales es cada vez mayor y requiere una búsqueda de alternativas de carrera.
- 11 Una de estas vías alternativas es la comisión de servicio de jueces, que se ha convertido en una práctica ampliamente extendida, dado que no se sigue un procedimiento a través de la realización de un concurso centralizado, sino únicamente mediante una decisión de los presidentes de los órganos jurisdiccionales, que no han de concertarse con otras autoridades judiciales. Por ejemplo, la adscripción en comisión de servicio de un juez del SRS al SGS la ordena exclusivamente el Presidente del SAS (artículo 87 ZSV, Zakon za sadebnata vlast), y la comisión de servicio de un juez del SGS al SAS la decide también el Presidente del SAS (artículo 107 ZSV).

- 12 Las disposiciones relativas a la comisión de servicio de los jueces han sido modificadas en varias ocasiones durante los seis últimos años. En respuesta a las críticas formuladas por la Comisión Europea en el marco del mecanismo de cooperación y verificación establecido por su Decisión 2006/929, en 2016 se intentó limitar esta práctica fijando la duración máxima de la comisión de servicio en un año mediante una modificación de la ZSV y prohibiendo la adscripción en comisión de servicio del mismo juez a la misma autoridad judicial más de una vez (véase el artículo 227, apartado 1, ZSV). Sin embargo, esta modificación ha devenido, en cierto modo, ineficaz a raíz de la inserción del nuevo artículo 227, apartado 2, de la ZSV (en vigor desde el 14 de noviembre de 2017), que permite adscribir a un juez en comisión de servicio, con su consentimiento, sin limitación temporal, cuando la autoridad a la que ha sido destinado tiene un puesto de juez vacante. Así, en la práctica, la decisión de comisión de servicio por tiempo indefinido la adoptan exclusivamente los presidentes de los tribunales, a quienes corresponde autorizarla, siempre que el juez en comisión de servicio preste su consentimiento. La experiencia demuestra que, en determinados casos, la duración de la comisión de servicio llega a ser de hasta nueve años.
- 13 Asimismo, el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo; en lo sucesivo, «VAS») rechazó mediante resolución de 14 de agosto de 2020, en el asunto administrativo n.º 2374/2020, plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la cuestión de si la comisión de servicio de los jueces en virtud de la mera decisión de los presidentes de los tribunales constituye una vulneración de la garantía de independencia judicial.
- 14 Hasta 2018, la terminación de la comisión de servicio se producía por decisión exclusiva del presidente del tribunal que la había autorizado. Con la modificación del artículo 30, apartado 5, de la ZSV del mismo año, se insertó un nuevo punto 18, que faculta a la Sadiyska kolegia na VSS (Junta de Jueces del VSS) a poner fin a la comisión de servicio de un juez en caso de «quebrantamiento del procedimiento previsto en la presente Ley o en caso de que exista la necesidad de dotar de personal a la autoridad judicial en la que el juez ejercía su cargo antes de que se le confiriese la comisión de servicio».
- 15 La Ley no define qué debe entenderse por «necesidad de dotar de personal». Sin embargo, el artículo 30, apartado 5, punto 18, de la ZSV ha sido interpretado por el VAS. En la sentencia número 8223, de 25 de junio de 2020, dictada en el asunto administrativo n.º 13214/2018, sostuvo que el único factor que ha de tenerse en cuenta para considerar que existe la «necesidad de dotar de personal» era la carga de trabajo del órgano jurisdiccional en el que el juez ejercía su cargo antes de que se le confiriese la comisión de servicio, entendiéndose que en dicho órgano jurisdiccional debe haberse registrado una modificación del número de procedimientos incoados. Además, el VAS consideró que la audiencia del juez en comisión de servicio ante la Junta de Jueces del VSS no era un requisito necesario para poner fin a su comisión de servicio, ya que esta terminación es instada por el presidente del órgano jurisdiccional en el que el juez ejercía su cargo antes de que se le confiriese la comisión de servicio.

- 16 En relación con la práctica de la Junta de Jueces del VSS en el ejercicio de las facultades para poner fin a la comisión de servicio, el órgano jurisdiccional remitente examinó detalladamente un acta de la audiencia de la Junta de Jueces del VSS de 23 de junio de 2020, en la que se ponía de manifiesto que, en un caso concreto, se modificó el procedimiento habitual de nombramiento de determinados jueces para poner fin a la comisión de servicio de otro juez. Según el órgano jurisdiccional remitente, el razonamiento contradictorio expuesto en el acta suscita dudas sobre el hecho de que el órgano del poder judicial responsable de las cuestiones de personal pudiera no adoptar sus decisiones de manera transparente y pudiera dejarse llevar por motivos para beneficiar a determinados jueces en perjuicio de otros. El órgano jurisdiccional remitente basa esta conclusión también en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto Miroslava Todorova c. Bulgaria, de 19 de octubre de 2021, de la que se desprende (aunque se trate de otras cuestiones) la reticencia de la Junta de Jueces del VSS a explicar las razones de la desigualdad de trato de las personas.
- 17 En resumen, por lo que respecta a la situación de un juez en comisión de servicio según el Derecho búlgaro actualmente vigente, en el caso general de comisión de servicio, el cambio del puesto de trabajo se efectúa, por regla general, en virtud del artículo 227, apartado 1, de la ZVS, una sola vez y por una duración máxima de un año. El período es bastante breve y el juez es consciente de que regresará a su puesto anterior, de modo que la comisión de servicio parece ajustarse a los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase *infra* el apartado 31).
- 18 La situación es diferente en el caso de la comisión de servicio prevista por la disposición del artículo 227, apartado 2, de la ZVS, introducida en 2017. Según esta disposición, la mera existencia de una plaza vacante en el órgano jurisdiccional al que se destina al juez es el único requisito previo para conferir la comisión de servicio indefinida (al fin y al cabo, dicho juez acepta estar en comisión de servicio por un período indefinido). A menudo estas comisiones de servicio duran varios años, en algunos casos incluso hasta 10 años. Durante este período, el juez establece relaciones sociales y domésticas con su nuevo lugar de trabajo y cambia sus funciones de acuerdo con sus nuevas obligaciones oficiales. A pesar de este cambio, no existe garantía alguna de que la comisión de servicio no pueda ser revocada en cualquier momento, incluso por el presidente tribunal que la aprobó. Es cierto que la decisión sobre la revocación está sujeta a control jurisdiccional, pero, mientras se sustancia el procedimiento judicial, el juez tiene que esperar la resolución del procedimiento en el lugar y en la autoridad desde la que fue adscrito (véase el artículo 36 ZSV). Ello hace depender el trabajo del juez de las decisiones de la Junta de Jueces del VSS y del presidente del tribunal que aprobó su comisión de servicio, lo que podría dar lugar a una presión sobre decisiones concretas. Así, según el órgano jurisdiccional remitente, el mecanismo de la comisión de servicio puede utilizarse para presionar a determinados jueces, haciendo posible la arbitrariedad *en el seno* de la Justicia.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 19 El demandante alega que no está obligado a reembolsar las costas a la parte demandada, ya que tenía motivos para iniciar el procedimiento, pero renunció a su continuación solo porque los tribunales violaron sus derechos procesales. La demandada tiene derecho a contratar a abogados caros, pero tales gastos no deben ser asumidos por él. Además, el demandante sostiene, en las distintas instancias judiciales, que se ha vulnerado su derecho a un proceso equitativo y que no procede reconsiderar la decisión del SRS según la cual no existe base alguna para reembolsar las costas a la demandada.
- 20 La demandada alega que presentó una solicitud de reembolso de los gastos en plazo y reclama el reembolso de los honorarios de abogado [por importe de 425 levas (BGN)] que pagó.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial***Objeto del litigio y relación entre dicho objeto y el Derecho de la Unión***

- 21 Como se ha expuesto anteriormente, en el momento de la presentación de la petición de decisión prejudicial solo está pendiente de resolución la controversia sobre las costas.
- 22 En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente indica que, debido a las dudas expresadas por el demandante sobre el hecho de ser víctima de jueces que no son imparciales, no responder a esta objeción podría constituir una infracción del artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, lo que también puede acarrear consecuencias económicas para el Estado. Según el órgano jurisdiccional remitente, ello requiere el agotamiento de todas las vías de recurso posibles, incluidas las del Derecho de la Unión, para disipar cualquier duda sobre la imparcialidad de los jueces que conocieron del asunto.
- 23 Por otra parte, para establecer el vínculo entre el objeto del litigio y el Derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional remitente interpreta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, del siguiente modo:
- 24 Según el Tribunal de Justicia, cualquier órgano jurisdiccional que, dado el caso, pudiera tener que aplicar el Derecho de la Unión puede defender su independencia frente a elementos externos que puedan afectar a su independencia, aun cuando el objeto del litigio principal no esté directamente comprendido en una competencia de la Unión Europea (sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, apartados 32 a 37). En otras palabras, la propia disposición del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, convierte la independencia de cualquier órgano jurisdiccional nacional al que se le haya atribuido en abstracto competencia en casos en los que es posible plantear

una cuestión prejudicial en virtud del artículo 267 TFUE en cuanto al fondo en una cuestión de Derecho de la Unión y no solo de Derecho constitucional nacional (sentencia de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny, asuntos acumulados C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234, apartados 34 y 35).

- 25 Es evidente que los órganos jurisdiccionales nacionales no pueden presentar peticiones de decisión prejudicial en defensa de su independencia si consideran de manera abstracta que esta podría verse afectada, sino únicamente si concurre una circunstancia de hecho que coloque al órgano jurisdiccional que ha de pronunciarse en una situación en la que su independencia se viese comprometida (sentencia de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny, asuntos acumulados C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234, apartados 46 a 48).
- 26 En el caso de autos, con arreglo al artículo 278, apartado 3, de la GPK, las instancias superiores dieron instrucciones al órgano jurisdiccional remitente para que resolviera la cuestión de las costas en un procedimiento concluido. Aunque dicho procedimiento haya concluido y el auto sobre el mismo haya adquirido firmeza, una de las partes alega que se ve afectada por un menoscabo de la independencia del órgano jurisdiccional nacional que desestimó condenarla en costas. El demandante en el litigio principal alega que el órgano jurisdiccional remitente ya se ha pronunciado sobre la pretensión dirigida contra él y declaró que carecía de fundamento, lo que puso fin al litigio.
- 27 Paralelamente, la parte demandada impugnó la cuestión de las costas ante dos tribunales ordinarios del sistema judicial búlgaro, [cuyas salas] también estaban compuestas por jueces en comisión de servicio. Estos órganos jurisdiccionales consideraron que, por lo que respecta a las costas, el procedimiento aún no había concluido, en virtud de lo cual devolvieron el procedimiento al órgano jurisdiccional remitente, y su tesis de que el procedimiento seguía pendiente es vinculante para este último. Se trata de una cuestión de Derecho procesal nacional, pero está relacionada con la independencia de los jueces y con la posibilidad de dirigir instrucciones a un juez nacional, lo que constituye un supuesto de aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo [sentencia de 6 de octubre de 2021, W.Ż. (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo — Nombramiento), C-487/19, EU:2021:798, apartado 94].
- 28 En el contexto de lo expuesto anteriormente, es necesario evaluar en qué medida el órgano jurisdiccional remitente debe considerarse vinculado por las instrucciones de los órganos superiores (como prevé el Derecho nacional, a saber, el artículo 278, apartado 3, GPK) cuando las salas estaban compuestas por jueces en comisión de servicio. Se trata de una cuestión de independencia del órgano jurisdiccional (de la que depende directamente la continuación del presente procedimiento) y, por consiguiente, procede considerar que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, es aplicable.
- 29 Por último, en aras de la exhaustividad, el órgano jurisdiccional remitente señala que, al examinar la cuestión de la cuantía de la reclamación de costas, tendrá

también que valorar si, y en qué medida, debe concederse el importe de la solicitud de la demandada, habida cuenta de la opinión del demandante de que la demandada ha recurrido a costosos servicios de abogado. A este respecto, el Derecho nacional reconoce que existe un arancel vinculante del Vissh advokatski savet (Consejo Superior de la Abogacía), sobre el que existe jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 23 de noviembre de 2017, CHEZ Elektro Bulgaria y FrontEx International [asuntos acumulados] C-427/16 y C-428/16, EU:C:2017:890).

Cuestiones prejudiciales

- 30 Recientemente, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de pronunciarse sobre si la posibilidad de adscribir en comisión de servicio a los jueces prevista por un sistema jurídico nacional es incompatible con las normas destinadas a garantizar la independencia de los órganos jurisdiccionales (véase la sentencia de 16 de noviembre de 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim [asuntos acumulados] C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:931). Se trataba de una ley polaca según la cual un órgano del poder ejecutivo (el ministro de Justicia), que ejerce también las funciones de fiscal general, puede adscribir en comisión de servicio a un juez a otro tribunal.
- 31 Según los apartados 78 a 86 de la sentencia de 16 de noviembre de 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim (C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:931), al examinar la admisibilidad de la comisión de servicio de los jueces, con el fin de garantizar la independencia de los órganos jurisdiccionales, el órgano jurisdiccional nacional debe verificar si la decisión de adscribir a un juez en comisión de servicio es adoptada por un órgano del Estado sin ejercer influencia en el procedimiento judicial, si se realiza con o sin consentimiento del juez, si la selección y la terminación de la comisión de servicio se realizan con arreglo a criterios conocidos de antemano y si están motivadas, así como si las decisiones sobre la comisión de servicio y su terminación pueden ser impugnadas ante un órgano jurisdiccional independiente e imparcial.
- 32 Llegados a este punto, procede señalar determinadas diferencias entre la situación en Bulgaria y la comisión de servicio de jueces en Polonia por el ministro de Justicia. En primer lugar, la comisión de servicio se efectúa en Bulgaria por decisión de las autoridades judiciales. En segundo lugar, las comisiones de servicio por período superior a tres meses solo pueden adoptarse con el consentimiento del juez. En tercer lugar, aunque no existen criterios para el inicio de la comisión de servicio, sí los hay para su terminación por parte de la Junta de Jueces del VSS y parecen ser objetivos (véase *supra* el apartado 14).
- 33 Por consiguiente, procede responder, en primer lugar, a la cuestión de si los criterios establecidos en la sentencia de 16 de noviembre de 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim (asuntos acumulados C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:931), deben aplicarse no solo cuando la comisión de servicio es ordenada por un órgano del poder ejecutivo, sino también cuando la efectúa un

órgano de gobierno del poder judicial que goza de un estatuto de independencia frente al poder legislativo y al Gobierno (primera cuestión prejudicial).

- 34 En segundo lugar, es preciso determinar si la falta de requisitos revisables judicialmente para la selección de los jueces al inicio de la comisión de servicio es suficiente para que se considere menoscabada la independencia judicial, en violación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. Debe tenerse en cuenta el hecho de que el artículo 227, apartado 7, de la ZSV establece condiciones abstractas para la elección en materia de comisión de servicio, que, sin embargo, no están sujetas a control judicial (segunda cuestión prejudicial).
- 35 La tercera cuestión a la que habría que dar respuesta es si la fijación de criterios legales que parecen ser objetivos para la terminación de la comisión de servicio (véase el apartado 32 anterior) acaso pudieran resultar ineficaces debido a la forma en que el VSS aplica la ley, que, incluso según la opinión de algunos de sus miembros, no es uniforme (véase el apartado 16 anterior). Con carácter más general, se trata de dilucidar si la aplicación arbitraria del Derecho por las autoridades administrativas y judiciales nacionales competentes, pese a la existencia de requisitos objetivos para la comisión de servicio fijadas por la ley, puede dar lugar a la violación del principio de independencia consagrado en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo (tercera cuestión prejudicial).
- 36 El cuarto punto que ha de destacarse es que los informes del mecanismo de cooperación y verificación identificaron un problema sistémico respecto del control de la comisión de servicio de los jueces. En el informe de 13 noviembre de 2018 [COM(2018) 850 final] se expresó la preocupación de que la comisión de servicio no sujeta a control pudiera convertirse en una vía de carrera alternativa no prevista por la ley, lo que conllevaría «riesgos para la independencia» (sobre el efecto vinculante de la Decisión por la que se establece el mecanismo de cooperación y verificación, véase el punto 2 del fallo de la sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393). Por consiguiente, procede tomar en consideración el contexto específico de Bulgaria y Rumanía como países sujetos al mecanismo de cooperación y verificación y determinar si, en un caso en el que ciertas deficiencias del sistema de comisión de servicio han sido detectadas en el marco de dicho mecanismo pero no han sido subsanadas (o se han subsanado pero se han vuelto a introducir posteriormente por ley), la supresión de las garantías relativas a las comisiones de servicio puede considerarse un incumplimiento de la exigencia de independencia consagrada en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo (cuarta cuestión prejudicial).
- 37 En el supuesto de que se responda a las cuestiones anteriores en el sentido de que se ha vulnerado la exigencia de independencia de los jueces en comisión de servicio, procedería, en quinto lugar, pronunciarse sobre las consecuencias de la falta de independencia constatada (quinta cuestión prejudicial).

- 38 Ha de tenerse en cuenta que, según la sentencia de 5 de octubre de 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581), las instrucciones de un órgano jurisdiccional superior que son vinculantes con arreglo al Derecho nacional pierden su fuerza obligatoria si no son conformes con el Derecho de la Unión. En el caso de autos, se solicita que se indique [en qué circunstancias] esa obligatoriedad desaparecería si las instrucciones, aunque no fueran directamente contrarias al Derecho de la Unión, fueran dadas por una autoridad que pudiera no cumplir las normas del Derecho de la Unión. En el presente caso, procede recordar igualmente que las instrucciones [del órgano jurisdiccional superior] no se refieren a una decisión sobre el fondo del litigio, sino que tienen carácter procesal (véase *supra* el apartado 27).