

Asunto C-390/23**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:**

27 de junio de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia)

Fecha de la resolución de remisión:

13 de junio de 2023

Parte recurrente:

Rzecznik Finansowy (Defensor Financiero, Polonia)

Otra parte en el procedimiento:

Bank AG S. A.

Objeto del procedimiento principal

Procedimiento monitorio basado en un pagaré — Recurso extraordinario contra un requerimiento — Vulneración del principio del Estado de Derecho, del principio de sujeción al Derecho internacional, del principio de protección de los consumidores por no haberse examinado de oficio el carácter abusivo de las cláusulas de un contrato de préstamo hipotecario y por no haberse examinado si el contrato de préstamo hipotecario era válido tras la supresión de las cláusulas abusivas del mismo.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») — Participación de jueces legos en la actividad jurisdiccional del órgano jurisdiccional de última instancia [Sąd

Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia)] respecto de un medio de defensa extraordinario (recurso extraordinario).

Cuestiones prejudiciales

¿Se opone el artículo 19, apartado 1, párrafo segundo, del Tratado de la Unión Europea, en relación con el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a unas disposiciones del Derecho nacional que prevén que el órgano jurisdiccional de última instancia [el Sąd Najwyższy, (Tribunal Supremo)], que examina un medio de defensa extraordinario (recurso extraordinario) contra una resolución firme de un tribunal ordinario, esté integrado por una persona (juez lego del Sąd Najwyższy), la cual:

1. no es juez del Sąd Najwyższy;
2. ha sido nombrada para desempeñar su función:
 - a) directamente por el Poder Legislativo — por mayoría simple de votos,
 - b) con arreglo a criterios de selección generales e inverificables,
 - c) en un proceso carente de la posibilidad del control judicial del nombramiento,
 - d) para un período de 4 años de mandato;
3. y puede ser cesada por el Poder Legislativo, lo cual tampoco está sometido a control judicial?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Tratado de la Unión Europea: artículo 19, apartado 1, párrafo segundo.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: artículo 47, párrafo segundo.

Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO 1993, L 95, p. 29)

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Constitución de la República de Polonia: artículos 178, 179, 180, 182 y 183.

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Ley del Tribunal Supremo, de 8 de diciembre de 2017): artículos 1, 59 a 62, 64, apartados 1 y 2, 65, 67, apartado 1 71, 77, apartado 1, 89, 91, apartado 1, y 94, apartado 1.

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. — Prawo o ustroju sądów powszechnych (Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, de 27 de julio de 2001): artículo 166.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. — Regulamin Senatu (Resolución, de 23 de noviembre de 1990, del Senado de la República de Polonia por la que se aprueba el Reglamento del Senado): artículos 92, apartado 2a, 96c, apartado 1, y 96f.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El 2 de agosto de 2005, los recurridos entregaron al predecesor legal del recurrente un pagaré *in blanco*, que incluía una cláusula «sin protesto», en garantía de los créditos del banco resultantes del contrato de préstamo hipotecario celebrado el 2 de agosto 2005. En caso de incumplimiento por los recurridos de las estipulaciones del contrato de préstamo, la recurrente tenía derecho a rellenar el pagaré con el importe correspondiente a las acciones del recurrente más los intereses, consignando en el pagaré a su discreción la fecha del vencimiento. La recurrente estaba obligada a informar a los libradores del hecho de la cumplimentación del pagaré mediante correo certificado remitido al menos 7 días antes del vencimiento, debiendo considerarse el aviso de entrega, dejado en la última dirección conocida por la recurrente, una notificación eficaz del correo, por la que se informaba sobre la cumplimentación del pagaré. El pagaré era endosable con la cláusula «sin garantía». El 20 de noviembre de 2018, la recurrente cumplimentó por importe de 24 844,96 francos suizos el pagaré *in blanco* que obraba en su posesión, señalando el vencimiento para el 4 de diciembre de 2018. Mediante sendos escritos de 20 de noviembre de 2018 la recurrente requirió a los recurridos para cobrar el pagaré, con fecha de vencimiento de 4 de diciembre de 2018. A. K. recibió el requerimiento el 27 de noviembre de 2018, mientras que la correspondencia dirigida a M. S. fue devuelta a la recurrente — debido a que no fue recibida por el recurrido.
- 2 Mediante requerimiento de pago de 30 de abril de 2019, dictado en el juicio cambiario iniciado mediante demanda presentada el 11 de febrero de 2019 por Bank AG (Sociedad Anónima), Sucursal en Polonia, el Sąd Okręgowy w Legnicy (Tribunal Regional de Legnica, Polonia) requirió a los recurridos M. S. y A. K. el pago solidariamente a favor de la recurrente del importe de 24 844,96 francos suizos más los intereses legales por demora, devengados desde el 5 de diciembre de 2018 hasta el día del pago, así como el importe de 4 800 eslotis en concepto de devolución de las costas procesales, en el plazo de dos semanas desde la notificación del requerimiento de pago.
- 3 El Sąd Okręgowy señaló que, al dictar el requerimiento de pago, un órgano jurisdiccional no examina si el pagaré ha sido rellenado conforme a la declaración cambiaria. La alegación de que el pagaré rellenado no concuerda con el acuerdo cambiario y con la autorización contenida en este a favor del tenedor del pagaré *in blanco* para rellenar el pagaré no se examina hasta la segunda fase del

procedimiento monitorio, a raíz de que se plantee una eventual alegación por parte del deudor cambiario, a quien incumbe también acreditar dicha circunstancia.

- 4 Sobre esta base, el Sąd Okręgowy apreció que en el litigio concurrían los requisitos para dictar un requerimiento de pago en el procedimiento monitorio.
- 5 Durante el procedimiento monitorio, los demandados no se opusieron al requerimiento de pago, por lo que este devino firme el 1 de junio de 2019.
- 6 El Rzecznik Finansowy (Defensor Financiero, Polonia) interpuso un recurso extraordinario contra dicha resolución. Reprochó a esa resolución, por un lado, la vulneración de los principios, las libertades y los derechos humanos y del ciudadano, recogidos en la Constitución, que tienen una influencia esencial en el resultado del litigio, que comprenden la vulneración de la obligación de acción por las autoridades del Estado con arreglo al Derecho y dentro de los límites de este, el incumplimiento del deber de tomar en consideración el Derecho de la Unión al interpretar el Derecho nacional, en especial la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO 1993, L 95, p. 29), así como la vulneración del principio de protección de los consumidores como parte débil de las relaciones de Derecho civil con un profesional, entendido aquel principio como una obligación del Estado establecida en el artículo 76 de la Constitución.
- 7 Por otro lado, el Rzecznik Finansowy reprochó a la citada resolución una infracción flagrante de las disposiciones de Derecho sustantivo, por no haber aplicado en el litigio el artículo 385¹, apartado 1, del Código Civil (en lo sucesivo, «k.c.») en relación con el artículo 385¹ k.c., apartado 3, y, en consecuencia, por no haber examinado de oficio el carácter abusivo de las cláusulas contenidas en el contrato de préstamo hipotecario, lo que finalmente ha llevado a denegar la protección a los consumidores facultados a la misma, así como por no haber aplicado el artículo 58 k.c., apartado 1, lo cual se pone de manifiesto al no haberse analizado si el contrato seguiría siendo válido de haberse suprimido de este las cláusulas ilícitas.
- 8 Con arreglo a lo anterior, el Rzecznik Finansowy solicitó la anulación en su totalidad de la resolución impugnada y que se devuelva el litigio al Sąd Okręgowy w Legnicy para su reexamen. En su impugnación del recurso extraordinario, la recurrente solicitó la desestimación del recurso extraordinario.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 9 El procedimiento ante el Sąd Najwyższy se tramita a raíz de la interposición de un recurso extraordinario, es decir, un medio de defensa extraordinario contra resoluciones judiciales firmes. La institución del recurso extraordinario sirve para eliminar del tráfico jurídico resoluciones judiciales firmes afectadas por unos vicios especiales, cualificados. Estos vicios deben revestir una importancia

fundamental a la luz del Estado democrático de Derecho, que promueve los principios de la justicia social.

- 10 Mediante auto de 17 de noviembre de 2021, dictado en el expediente I NSNc 260/21, el Sąd Najwyższy planteó al Tribunal de Justicia unas cuestiones prejudiciales sobre la admisibilidad de la anulación de las resoluciones judiciales firmes cuando se interponga un recurso extraordinario para garantizar la efectividad del Derecho de la Unión (asunto C-720/21). Sin embargo, el Sąd Najwyższy advierte de que resulta necesaria una mayor aclaración acerca de si, a la luz de las exigencias de los Tratados, el mecanismo por el que se revisan resoluciones firmes en un Estado miembro puede articularse de modo que se integren en la composición del órgano jurisdiccional de última instancia que examina este tipo de litigios unas personas que no son jueces profesionales (ni siquiera juristas), cuya forma de nombramiento difiere de la forma de nombramiento de los jueces y que no gozan de todas las garantías de independencia previstas para los jueces.
- 11 La resolución de la duda aquí señalada influirá directamente en la composición del órgano jurisdiccional que examina el presente litigio. Una respuesta afirmativa requerirá inaplicar las disposiciones que determinan la composición en la que el Sąd Najwyższy examina los recursos extraordinarios, para garantizar que participen en esa composición jueces profesionales exclusivamente.
- 12 La necesidad de aclarar las dudas surgidas se debe a la posición institucional del Sąd Najwyższy. El Sąd Najwyższy es un órgano jurisdiccional al que se refiere el artículo 267 TUE, es decir, un órgano jurisdiccional cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno. Conforme al artículo 18, apartado 1, de la Constitución de la República de Polonia, el principal cometido del Sąd Najwyższy es supervisar la actividad jurisdiccional de los tribunales ordinarios y de los tribunales militares. A este respecto, una actuación «típica» del Sąd Najwyższy la constituyen las acciones emprendidas en relación con la resolución de recursos y la adopción de acuerdos que dirimen cuestiones jurídicas. A *contrario*, el examen de los recursos extraordinarios es una actividad especial del Sąd Najwyższy que, asimismo, supone el ejercicio de la administración de justicia.
- 13 Suscita dudas la cuestión de la inclusión de los jueces legos, es decir, representantes no profesionales de la sociedad, en las composiciones que ejercen en litigios iniciados mediante un recurso extraordinario, en el contexto de las actuaciones procesales que lleva a cabo el Sąd Najwyższy en este tipo de procedimientos. No cabe duda de que la adopción de estas exige no solo una formación jurídica, sino un considerable conocimiento en el ámbito de las ciencias jurídicas. No obstante, los jueces legos no solo no se deben distinguir por un eximio nivel de conocimiento jurídico, sino que incluso no tienen por qué ser juristas, ni disponer tampoco de formación superior alguna. La solución adoptada parece *prima facie* no solo irracional, sino que sistemáticamente incoherente. En efecto, introduce un factor social (no profesional) allí donde no se practica un

procedimiento probatorio, ni se efectúa una apreciación de las pruebas, sino que se analiza exclusivamente la corrección de la aplicación de las disposiciones de Derecho sustantivo y procesal, llevando a cabo una evaluación concretizada de la constitucionalidad de la resolución de un órgano jurisdiccional. La inefectividad o inadecuación de las medidas jurídicas no produce por sí misma una infracción de las disposiciones del Tratado, si bien suscita dudas la articulación de la institución de los jueces legos del Sąd Najwyższy en el contexto de las características que debe reunir un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta.

- 14 Como se ha señalado reiteradamente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para garantizar que un órgano jurisdiccional pueda brindar la tutela judicial efectiva exigida por las citadas disposiciones, resulta esencial mantener su independencia. A este respecto, el Sąd Najwyższy invoca las sentencias: de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531, apartados 109 y 111); 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 110); de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartados 127 a 129).
- 15 El carácter no profesional de los jueces legos del Sąd Najwyższy no se opone a que también respecto de dichas personas pueda examinarse su independencia. En efecto, resulta esencial que una persona dada resulte revestida de funciones jurisdiccionales —que indudablemente han sido atribuidas a los jueces no profesionales— para admitir su reconocimiento como «órgano jurisdiccional» a los efectos del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo [véase la sentencia de 16 de julio de 2020, Governo della Repubblica italiana (Estatuto de los jueces de paz italianos), C-658/18, EU:C:2020:572, apartado 76].
- 16 El Sąd Najwyższy alberga dudas sobre el cumplimiento por los jueces legos del Sąd Najwyższy (en lo sucesivo, «jueces legos del SN») de los criterios anteriores y, por consiguiente, sobre la posibilidad de considerar que ese órgano, al integrar a aquellos es un «órgano jurisdiccional» a los efectos del Tratado. A este respecto, las dudas resultan de varias circunstancias analizadas conjuntamente, que se describirán a continuación.
- 17 En primer lugar, el proceso de selección de los jueces legos del SN se distingue considerablemente de los procesos aplicados respecto de los jueces profesionales. Los jueces son nombrados por tiempo indefinido por el Presidente de la República de Polonia, previa propuesta de la Krajowa Rada Sądownictwa [Consejo Nacional del Poder Judicial, Polonia (en lo sucesivo, «CNPJ»)]. No obstante, los jueces legos del SN son designados directamente por un organismo del Poder Legislativo cual es el Senat (Senado, Polonia). En el contexto del procedimiento de elección de los jueces, en la sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces del Tribunal Supremo — Recursos), C-824/18 (EU:C:2021:148,

apartados 43 y 131 a 137), el Tribunal de Justicia ha declarado que, el hecho de que los jueces que sean propuestos para ser nombrados por el Presidente de la República de Polonia son elegidos por un CNPJ compuesto por jueces que no han sido elegidos por el colectivo judicial, sino por el Sejm (Dieta, Polonia) —otro de los organismos del Poder Legislativo en Polonia— puede no ofrecer garantías de independencia suficientes, lo cual genera un riesgo de sujeción de los miembros del CNPJ a las fuerzas políticas representadas en el Sejm. Estas consideraciones se refieren de forma todavía más clara al procedimiento de los jueces legos del SN y, a este respecto, las dudas *a minori ad maius* parecen aún más fundadas. El Senat efectúa la elección de forma completamente autónoma, es decir, su elección no está precedida de ningún procedimiento especial ante otro organismo constitucional del Poder Público. En ese proceso los jueces no participan en ninguna fase del procedimiento (directa o indirectamente). La elección se realiza directamente por los políticos.

- 18 En segundo lugar, la elección de los jueces legos por el Senat no está sometida a ningún control por parte del Poder Judicial. Ello es relevante, puesto que en la sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces del Tribunal Supremo — Recursos), C-824/18 (EU:C:2021:148, apartado 156), el Tribunal de Justicia declaró que, si bien la eventual inexistencia de posibilidad de interponer recurso judicial en el contexto de un proceso de nombramiento de un juez de un tribunal supremo nacional puede, en determinados casos, no resultar problemática desde el prisma de las exigencias que se derivan del Derecho de la Unión, en particular del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, cosa distinta puede decirse cuando se han adoptado disposiciones que liquidan la efectividad de los recursos judiciales de este tipo que existían hasta entonces. La introducción de la institución de los jueces legos del SN (en la Ley del Tribunal Supremo de 2017), elegidos directamente por el Poder Legislativo, sin que sea posible un control judicial de ese nombramiento, supone un retroceso respecto de la situación previa, en la que se garantizaba ese control para todos los miembros de las composiciones que ejercen la jurisdicción (es decir, los jueces profesionales).
- 19 En tercer lugar, cuando elige los jueces legos del SN, el Senat se guía exclusivamente por unos criterios de elección que solo él conoce, lo que lleva a la conclusión de que esta elección resulta completamente discrecional. Los criterios legales de la elección son muy genéricos y discrecionales. Los requisitos, establecidos en el artículo 60 de la Ley del Tribunal Supremo, que debe cumplir el candidato para ser juez lego del SN, representan únicamente un mínimo absoluto, exigido a los candidatos al cargo citado. Los cumplen la mayoría de los ciudadanos de la República de Polonia. Sin embargo, falta una disposición que detalle estos requisitos formales generales. También el Reglamento del Senat, que precisa el proceso de elección de los jueces legos del SN, guarda silencio sobre la cuestión. El acuerdo del Senat sobre la elección de los jueces legos del SN no debe ser motivado. Todo ello hace que la elección de los jueces legos del SN sea una facultad totalmente discrecional, basada en la voluntad de la mayoría política.

- 20 En cuarto lugar, también suscita dudas adicionales sobre la independencia de los jueces legos del SN el carácter temporal de su cargo y la posibilidad de la reelección. El mandato de los jueces legos del SN dura 4 años. No hay una regulación normativa que prohíba la repetición de la candidatura o la limitación del número de mandatos en el ejercicio de la función mencionada. Lo anterior, junto a la casi plena discrecionalidad del Senat en lo relativo a la elección de los jueces legos del SN, puede debilitar su independencia.
- 21 En quinto lugar, el Senat también tiene derecho a cesar a un juez lego del SN. Es verdad que el Senat puede adoptar esta acción exclusivamente a solicitud del presidente primero del Sąd Najwyższy y solo en el supuesto determinado en las disposiciones legales, si bien la circunstancia que lo permite —«un comportamiento incompatible con la dignidad del tribunal»— es lo suficientemente imprecisa para generar el riesgo de abusos en esta materia. Las dudas sobre la compatibilidad de la citada regulación con las disposiciones del TUE se agravan adicionalmente si se analizan las disposiciones del Reglamento del Senat. Este precisa el proceso para cesar a un juez lego del SN, si bien no se refiere en absoluto a los requisitos (motivos) que justifiquen el cese de un juez lego del SN. Solo se ha indicado en aquel que el cese «se produce exclusivamente en los supuestos establecidos en la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios». No modifica la citada apreciación el proceso acompañante al cese del juez lego del SN, regulado en esa Ley. Sin duda, reduce decididamente la libertad de acción de los organismos a este respecto, garantizando también el derecho del juez lego del SN cesado a ser oído, si bien el juez lego del SN cesado está privado de la posibilidad de impugnar las citadas acciones ante un órgano jurisdiccional. En ese contexto, tampoco existe ninguna restricción a que se admita el inicio de un proceso de cese de un juez lego del SN, por ejemplo, debido a los litigios tramitados en los que intervenga. En teoría, ello permite —de forma indirecta— influir en la dinámica del proceso de examen de los recursos extraordinarios. El acuerdo por el que se cesa a un juez lego del SN no está sometido a ningún procedimiento de verificación, tanto ante el Senat (por ejemplo, en el marco de una solicitud de un reexamen del asunto), como ante un órgano jurisdiccional independiente. Dicho acuerdo se adopta mediante mayoría simple de votos, de modo que el cese de un juez lego del SN, por regla general, no requiere de un consenso político más amplio.
- 22 La arbitrariedad de dicha acción del Senat deberá examinarse a través del prisma de la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531, apartados 75 y 77), en la que se sostuvo que la libertad de los jueces frente a cualquier injerencia o presión externa exige, ciertas garantías, como la inamovilidad, idóneas para proteger la persona de quienes tienen la misión de juzgar. A la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las garantías esenciales para preservar la independencia del Poder Judicial son las normas que definen, en particular, tanto los comportamientos constitutivos de infracciones disciplinarias, que prevean la intervención de un órgano independiente con arreglo a un procedimiento que garantice plenamente los derechos consagrados en los artículos 47 y 48 de la

Carta, especialmente el derecho de defensa, y que consagren la posibilidad de impugnar judicialmente las decisiones de los órganos disciplinarios [sentencia de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, apartado 67]. Las garantías de independencia e imparcialidad de los jueces exigen que un órgano dado ejerza sus funciones de forma completamente autónoma, estando protegido frente a una injerencia o presión externa, que ponga en riesgo la independencia de juicio de sus miembros e influir en sus decisiones, observando la objetividad y sin tener ningún interés en la resolución del litigio. Respecto de los jueces legos del SN, indudablemente no existen tales garantías.

- 23 El Sąd Najwyższy ha decidido conforme al fallo del auto a la vista de las dudas expuestas, así como del papel de los jueces legos del SN, quienes, al ejercer en litigios procedentes de recursos extraordinarios, tienen potestad para controlar y anular resoluciones judiciales firmes de los tribunales ordinarios.

DOCUMENTO DE TRABAJO