Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 20 de mayo de 2021 [1]

Asuntos acumulados C-748/19 a C-754/19

Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim
contra
WB (C-748/19)
y
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Żoliborz w Warszawie
contra
XA,
YZ (C-749/19)
y
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
contra
DT (C-750/19)
y
Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie
contra
ZY (C-751/19)
y
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Ursynów w Warszawie
contra
AX (C-752/19)
y
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
contra
BV (C-753/19)
y
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
contra
CU (C-754/19),
coadyuvantes:
Pictura Sp. z o.o.

[1] Lengua original: inglés.

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia, Polonia)]

«Petición de decisión prejudicial — Principios del Derecho de la Unión — Independencia judicial — Artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo — Directiva (UE) 2016/343 — Composición de las secciones de lo penal que incluyen jueces adscritos en comisión de servicios por el ministro de Justicia — Admisibilidad de las cuestiones prejudiciales — Independencia judicial de la propia sección remitente — Límites al artículo 19 TUE, apartado 1 — Concepto de "órgano jurisdiccional" a los efectos del artículo 267 TFUE — Relevancia y necesidad de la cuestión — Presunción de inocencia»

I. Introducción

1. Los presentes asuntos suscitan cuestiones fundamentales en relación con la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales sobre la exigencia de independencia judicial que contiene el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. Se pide al Tribunal de Justicia que aclare los límites del artículo 19 TUE, apartado 1, especialmente a la vista de las recientes sentencias A. K. y otros, Miasto Łowicz, Maler y estado federado de Hesse. [2]

2. Asimismo, los presentes asuntos también suscitan una significativa cuestión de fondo: ¿se opone el Derecho de la Unión a unas disposiciones nacionales con arreglo a las cuales el ministro de Justicia, que al mismo tiempo es fiscal general, atendiendo a criterios que no se hacen públicos, puede destinar a jueces en comisión de servicios a tribunales de mayor grado por un período de tiempo indefinido y puede poner fin a dicha comisión de servicios en cualquier momento, a su entera discreción?

II. Marco normativo

A. Derecho de la Unión

3. El artículo 2 TUE presenta el siguiente tenor:

«La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.»

4. De conformidad con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, «los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión».

[2] Sentencias 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, en lo sucesivo, «sentencia A. K. y otros», EU:C:2019:982); de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny (C-558/18 y C-563/18, en lo sucesivo, «sentencia Miasto Łowicz, EU:C:2020:234»), y de 9 de julio de 2020, estado federado de Hesse (C-272/19, en lo sucesivo, «sentencia estado federado de Hesse», EU:C:2020:535), y auto de 2 de julio de 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher (C-256/19, en lo sucesivo, «auto Maler», EU:C:2020:523).

5. Con arreglo al artículo 267 TFUE, solo un «órgano jurisdiccional» de un Estado miembro puede plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una petición de decisión prejudicial.

6. El título VI de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), bajo el epígrafe «Justicia», incluye el artículo 47, titulado «Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial», que dispone lo siguiente:

«Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. […]

[…]»

7. El considerando 22 de la Directiva (UE) 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio,[3] presenta el siguiente tenor:

«La carga de la prueba para determinar la culpabilidad de los sospechosos y acusados recae en la acusación, y toda duda debe beneficiar al sospechoso o acusado. Se vulneraría la presunción de inocencia si la carga de la prueba se trasladase de la acusación a la defensa, sin perjuicio […] de la independencia judicial a la hora de apreciar la culpabilidad del sospechoso o acusado […]».

8. Con arreglo al artículo 6 de la Directiva 2016/343, que tiene por título «Carga de la prueba»:

«1. Los Estados miembros garantizarán que la carga de la prueba para determinar la culpabilidad de los sospechosos y acusados recaiga en la acusación. […]

2. Los Estados miembros garantizarán que cualquier duda sobre la culpabilidad beneficie siempre al sospechoso o acusado, incluso cuando el órgano jurisdiccional valore si el interesado debe ser absuelto.»

B. Derecho polaco

9. El artículo 77 de la ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. — Prawo o ustroju sądów powszechnych (Ley de 27 de julio de 2001, de Organización de los Tribunales Ordinarios)[4] presenta el siguiente tenor:

«1. El ministro de Justicia podrá destinar a un juez, con el consentimiento de este, para el ejercicio de funciones judiciales o administrativas:

1) a otro tribunal del mismo o inferior rango o, en casos especialmente justificados, de superior rango, teniendo en cuenta el buen aprovechamiento de los recursos humanos de los tribunales ordinarios y las necesidades derivadas de la carga de trabajo de los distintos tribunales,

[…]

3 DO 2016, L 65, p. 1.

4 Texto consolidado publicado en el *Dz. U.* de 2019, rúbrica 52, en su versión modificada.

– por un período determinado que no exceda de dos años, o por tiempo indefinido.

[…]

4. Cuando se adscriba a un juez en comisión de servicios de conformidad con los apartados 1, puntos 2 a 2 ter, y 2 bis por un período indefinido, dicha comisión de servicios podrá ser revocada, o el interesado podrá dimitir del puesto al que haya sido destinado, previa notificación con tres meses de antelación. En los demás casos de comisión de servicios, dicha revocación o dimisión no requerirá notificación previa.

[…]»

10. Con arreglo al artículo 30, apartado 2, de la Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego (Ley de 6 de junio de 1997, por la que se aprueba el Código de Enjuiciamiento Penal),[5] «el tribunal de apelación resolverá en formación de un solo juez, o en sala de tres jueces cuando la sentencia recurrida no hubiera sido dictada por un tribunal en formación de un solo juez o cuando, por la especial complejidad del asunto o su importancia, el presidente del tribunal ordene su examen por una sala de tres jueces, salvo disposición en contrario».

11. De conformidad con el artículo 41, apartado 1, del Código de Enjuiciamiento Penal, «cuando concurran circunstancias que susciten dudas legítimas en cuanto a la imparcialidad de un juez en una causa, dicho juez será excluido del asunto».

III. Hechos, procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales

12. Las presentes peticiones de decisión prejudicial han sido planteadas por la presidenta de una sección de la Sala Décima de Apelación del Orden Penal del Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia, Polonia) en el marco de siete procesos penales pendientes ante dicho tribunal. Según las resoluciones de remisión, se trata de causas relativas a diversos delitos tipificados en el Código Penal[6] y en el Código Penal Fiscal.[7]

13. El órgano jurisdiccional remitente considera que los presentes procedimientos están sometidos al Derecho de la Unión. A su parecer, de conformidad con los artículos 3 y 6 de la Directiva 2016/343, los órganos jurisdiccionales polacos están obligados a velar por la presunción de inocencia de los sospechosos o acusados hasta que haya sido demostrada su culpabilidad con arreglo a la ley, y deben aplicar criterios adecuados en cuanto al reparto de la carga de la prueba. Con arreglo al artículo 6 en relación con el considerando 22 de la Directiva, la presunción de inocencia se entiende sin perjuicio de la independencia judicial.

14. Dicho tribunal señala que cada una de las secciones que han de conocer de los distintos procedimientos principales está compuesta por la juez remitente, en su calidad de presidenta, y otros dos jueces. En cada uno de los asuntos, uno de los «otros» jueces ha sido adscrito en procedencia de un tribunal inferior por decisión del ministro de Justicia/fiscal general, adoptada

5 Texto consolidado publicado en el *Dz. U.* de 2020, rúbrica 30.

6 Artículos 200, 280, 177 y 296 de la Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny (Ley de 6 de junio de 1997, por la que se establece el Código Penal; versión consolidada en *Dz. U.* 2019, partida 1950).

7 Artículo 62, apartado 2, de la Ustawa z dnia 10 września 1990 r. — Kodeks karny skarbowy (Ley de 10 de septiembre de 1990, por la que se establece el Código Penal Fiscal; versión consolidada en *Dz. U.* 2020, partida 19).

en virtud del artículo 77 de la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios (en lo sucesivo, «jueces adscritos» o «jueces en comisión de servicios»). Asimismo, de acuerdo con las explicaciones del órgano jurisdiccional remitente, los jueces adscritos desempeñan también la función de «agente disciplinario» adjunto al Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych (agente disciplinario para jueces de los tribunales ordinarios).

15. El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas en cuanto a la compatibilidad del Derecho de la Unión de determinadas disposiciones del Derecho nacional que otorgan al ministro de Justicia/fiscal general la facultad de adscribir jueces en comisión de servicios a tribunales superiores por tiempo indefinido y de poner fin a dicha comisión de servicios en cualquier momento a su entera discreción (en lo sucesivo, «disposiciones nacionales controvertidas»). En particular, el órgano jurisdiccional remitente considera que dichas disposiciones son contrarias al principio de independencia del poder judicial nacional, derivado del artículo 19 TUE, apartado 1, en relación con el artículo 2 TUE.

16. Con estos antecedentes de hecho y de Derecho, el Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia) decidió suspender el procedimiento en cada uno de los siete asuntos y remitir las siguientes cuestiones prejudiciales (de idéntica redacción) al Tribunal de Justicia:

«1) ¿Deben interpretarse el artículo 19 [TUE], apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 2 [TUE] y el principio del Estado de Derecho que este recoge, y el artículo 6, apartados 1 y 2, de la [Directiva 2016/343], en relación con el considerando 22 de esta, en el sentido de que se vulneran los requisitos de la tutela judicial efectiva, incluida la independencia del poder judicial, y los requisitos resultantes de la presunción de inocencia, cuando un procedimiento judicial, como un procedimiento penal contra una persona acusada del delito tipificado en [diversas disposiciones del Código Penal] y otros artículos, se articula de modo que:

– forma parte de la composición del órgano jurisdiccional un juez adscrito en comisión de servicios en virtud de una decisión personal del Minister Sprawiedliwości (ministro de Justicia) y procedente de un órgano jurisdiccional de instancia inferior, sin que se conozcan los criterios seguidos por el ministro de Justicia para adscribir a dicho juez, y el Derecho nacional no prevé un control judicial de esa decisión y permite al ministro de Justicia revocar en cualquier momento la adscripción del juez en comisión de servicios?

2) ¿Se vulneran los requisitos mencionados en la primera cuestión prejudicial cuando las partes tienen derecho a interponer un recurso extraordinario, contra la resolución dictada en un procedimiento judicial como el descrito en dicha cuestión, ante un órgano jurisdiccional como el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia), cuyas resoluciones no son impugnables según el Derecho interno, y el Derecho nacional impone al presidente de una unidad organizativa de dicho órgano jurisdiccional (sala), competente para conocer del recurso, la obligación de repartir los asuntos con arreglo a un listado alfabético de los jueces de la sala, prohibiendo claramente la omisión de cualquier juez, de manera que también pueden atribuirse asuntos a una persona nombrada a instancia de un órgano colegial, como la Krajowa Rada Sądownictwa (Consejo Nacional del Poder Judicial), cuya composición está configurada de modo que sus miembros son jueces:

a) elegidos por una cámara del parlamento, que vota a una lista de candidatos preestablecida por una comisión parlamentaria con candidatos presentados por grupos parlamentarios o por un órgano de dicha cámara con arreglo a las propuestas de grupos de jueces o de ciudadanos, con lo cual, durante la tramitación de este proceso de elección, los candidatos reciben en tres ocasiones el respaldo de representantes políticos;

b) que constituyen la mayoría de los miembros de este órgano suficiente para adoptar resoluciones con el fin de elevar propuestas de nombramiento de cargos judiciales, así como otras resoluciones vinculantes, requeridas por el Derecho nacional?

3) ¿Qué efecto tienen, desde el punto de vista del Derecho de la Unión Europea, incluidos las disposiciones y los requisitos mencionados en la primera cuestión prejudicial, una resolución dictada en un procedimiento judicial articulado en la forma descrita en dicha cuestión y una resolución dictada en un procedimiento ante el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo), cuando en su adopción intervenga la persona mencionada en la segunda cuestión prejudicial?

4) ¿Supedita el Derecho de la Unión Europea, incluidas las disposiciones mencionadas en la primera cuestión prejudicial, los efectos de las resoluciones mencionadas en la tercera cuestión prejudicial a que el órgano jurisdiccional de que se trate se pronuncie a favor o en contra del acusado?»

17. Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 25 de octubre de 2019, se acordó la acumulación de los asuntos C-748/19 a C-754/19 a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

18. Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 2 de diciembre de 2019, se desestimó la aplicación del procedimiento acelerado establecido en el artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, solicitada en las resoluciones de remisión.

19. El 31 de julio de 2020, el Tribunal de Justicia remitió al órgano jurisdiccional remitente una petición de información, a la que este respondió mediante escrito de 3 de septiembre de 2020.

20. Han presentado observaciones escritas la Prokuratura Regionalna w Warszawie (en lo sucesivo, «fiscal de la Región de Varsovia»), la Prokuratura Regionalna w Lublinie (en lo sucesivo, «fiscal de la Región de Lublin»), el Gobierno polaco y la Comisión Europea.

IV. Análisis

21. Las presentes conclusiones seguirán la estructura siguiente. En primer lugar, voy a ocuparme de las objeciones a la competencia y a la admisibilidad formuladas por los intervinientes (A). Tras proponer que, en consonancia con la postura tradicional del Tribunal de Justicia y su jurisprudencia, la primera cuestión prejudicial se declare admisible, en segundo lugar volveré sobre el tema relativo a las objeciones a la competencia del Tribunal de Justicia y a la admisibilidad: la naturaleza y los límites del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. Por último, llevaré a cabo una valoración del fondo de la primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente, relativa al sistema de adscripción de jueces en comisión de servicios, que afecta a las secciones llamadas a resolver los procedimientos principales (C).

A. Competencia y admisibilidad

22. Algunos de los intervinientes que han presentado observaciones han formulado diversos argumentos que rechazan la competencia del Tribunal de Justicia y la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales. Aunque estos intervinientes han mezclado sus argumentos sobre estos dos aspectos, yo los voy a examinar por separado.

23. En primer lugar, voy a ocuparme de los argumentos relativos a la competencia del Tribunal de Justicia que, en mi opinión, merecen poca dedicación (1). En segundo lugar, trataré las alegaciones referentes a la admisibilidad de todas las cuestiones o, más concretamente, de algunas de ellas. En efecto, algunos de los argumentos suscitan complejas cuestiones que es preciso examinar detenidamente (2).

1. Competencia del Tribunal de Justicia

24. El Gobierno polaco, el fiscal de la Región de Varsovia y el fiscal de la Región de Lublin alegan que el Tribunal de Justicia carece de competencia para responder a las cuestiones prejudiciales. En su opinión, la Administración de Justicia y, en particular, aspectos como el nombramiento de los jueces, la composición de las secciones judiciales, el traslado de los jueces de un tribunal a otro y los efectos jurídicos de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales nacionales son competencia exclusiva de los Estados miembros. En la medida en que el procedimiento principal atañe al Derecho penal nacional en ámbitos que no han sido armonizados en la Unión, los asuntos en litigio son, a su parecer, estrictamente internos de Polonia.

25. Asimismo, según el fiscal de la Región de Varsovia y el fiscal de la Región de Lublin, la misma conclusión se desprende también del apartado 29 de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Associação Sindical dos Juízes Portugueses.[8] Algunas versiones lingüísticas de dicha sentencia distintas de la inglesa dan a entender que, para ser aplicable, el artículo 19 TUE, apartado 1, requiere que el Estado miembro actúe, en el caso concreto, dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

26. A mi juicio, no puede admitirse esta argumentación.

27. En primer lugar, como reiteradamente ha sostenido el Tribunal de Justicia, 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, incluidas las derivadas de los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1.[9] Estas obligaciones pueden afectar a cualquier elemento de las estructuras o procedimientos nacionales utilizados para la aplicación nacional del Derecho de la Unión. El objeto de las presentes peticiones de decisión prejudicial se refiere precisamente a las obligaciones que para los Estados miembros se derivan de dichas disposiciones y a si las disposiciones nacionales controvertidas respetan tales obligaciones. En consecuencia, el Tribunal de Justicia es competente para interpretar los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, y para pronunciarse con carácter prejudicial sobre las cuestiones prejudiciales planteadas.[10]

8 Sentencia de 27 de febrero de 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

9 Véase, en este sentido, la sentencia A. K. y otros, apartados 75, 84 y 86 y jurisprudencia citada.

10 Véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de marzo de 2017, X y X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173), apartado 37; A. K. y otros, apartado 74; estado federado de Hesse, apartado 41, y de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153), apartado 69.

28. En segundo lugar, en contra de los argumentos esgrimidos por el fiscal de la Región de Varsovia y el fiscal de la Región de Lublin, yo no veo ninguna diferencia significativa entre las distintas versiones lingüísticas (incluida, sobre todo, la portuguesa, pues fue la lengua del procedimiento) del apartado 29 de la sentencia Associação Sindical dos Juízes Portugueses. Dicho pasaje versaba sobre la diferencia entre el ámbito de aplicación dispuesto en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el de la Carta. El Tribunal de Justicia declaró que el artículo 19 TUE, apartado 1, se aplica a todos «los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión», dado que no contiene ninguna limitación como la establecida en el artículo 51, apartado 1, de la Carta. A los efectos de dicho asunto, el Tribunal de Justicia no profundizó más sobre esta cuestión. [11]

29. Sin embargo, el significado exacto del pasaje ha quedado meridianamente claro en la posterior jurisprudencia del Tribunal de Justicia. La diferencia entre el ámbito de aplicación material de las dos disposiciones mencionadas significa que el artículo 19 TUE, apartado 1, es aplicable cuando un órgano nacional *puede* pronunciarse, en calidad de órgano jurisdiccional, sobre cuestiones relativas a la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión y que, por lo tanto, están comprendidas en los ámbitos cubiertos por este Derecho. [12] En otras palabras, los órganos jurisdiccionales nacionales deben cumplir con los criterios establecidos en dicha disposición siempre que, por principio, estén resolviendo sobre cuestiones sometidas al Derecho de la Unión. Sin embargo, no es necesario que los asuntos concretos en litigio se refieran al Derecho de la Unión.

30. Respecto a los presentes asuntos, no cabe ninguna duda, como acertadamente observa la Comisión, de que el órgano judicial de cuya independencia se trata en el presente procedimiento [el Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia)] puede pronunciarse, en calidad de órgano jurisdiccional, sobre cuestiones relativas a la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión. Asimismo, es pacífico que el Tribunal de Justicia tiene competencia para interpretar las disposiciones de la Directiva 2016/343 y los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1.

31. En consecuencia, el Tribunal de Justicia es indudablemente competente para resolver los presentes asuntos.

2. Admisibilidad

32. Respecto a la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales, en primer lugar me voy a ocupar de las objeciones planteadas contra las cuestiones segunda, tercera y cuarta, ya que, a mi parecer, son inadmisibles [letra a)]. Después analizaré la admisibilidad de la primera cuestión, que, por el contrario, requiere un examen más detenido [letra b)].

33. No obstante, antes de embarcarme en este análisis, debo abordar una objeción específica sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial en el asunto C-754/19. El fiscal de la Región de Varsovia alega que el órgano jurisdiccional remitente no suspendió el asunto que dio lugar a dicha petición y posteriormente adoptó una resolución definitiva el 11 de diciembre de 2019.

[11] Véanse, para mayores detalles sobre esta cuestión, mis conclusiones presentadas en el asunto Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339), punto 54.

[12] Véanse las sentencias de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 51; A. K. y otros, apartado 83, y de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153), apartado 111.

34. De reiterada jurisprudencia se desprende que, si no hay litigio efectivamente pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente, de manera que una respuesta a la cuestión prejudicial carecería de utilidad para la resolución de un litigio por dicho órgano jurisdiccional, el Tribunal de Justicia debe declarar que no procede pronunciarse sobre la petición de decisión prejudicial. [13]

35. En consecuencia, si (como alega el fiscal de la Región de Varsovia) el procedimiento principal en el asunto C-754/19 realmente no ha sido suspendido y se ha adoptado una resolución definitiva, la petición de decisión prejudicial ha quedado sin objeto. En tales circunstancias, ya no sería necesario que el Tribunal de Justicia se pronunciase sobre las cuestiones prejudiciales planteadas en dicho asunto.

36. Dicho esto, el órgano jurisdiccional remitente no ha informado al Tribunal de Justicia sobre ningún hecho relevante sobrevenido ni ha retirado su petición. Además, dado que las cuestiones allí planteadas son *idénticas* a las de los otros seis procedimientos de los que se trata en las presentes conclusiones, en que no se discute que los litigios sigan pendientes ante el órgano jurisdiccional nacional, no es necesario investigar más sobre este aspecto.

37. Así pues, a continuación voy a entrar a valorar los argumentos específicos formulados en cuanto a la admisibilidad de las distintas cuestiones prejudiciales.

a) Cuestiones prejudiciales segunda, tercera y cuarta

38. Con su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si determinadas disposiciones del Derecho de la Unión se ven vulneradas en una situación en que las partes pueden interponer un recurso extraordinario contra la sentencia que se dicte en el procedimiento principal, si ha de conocer de dicho recurso un tribunal (el Tribunal Supremo) de cuya independencia duda el órgano jurisdiccional remitente.

39. La tercera cuestión se refiere a los efectos jurídicos de una futura resolución que ha de dictar el órgano jurisdiccional remitente, así como a los efectos jurídicos de las sentencias del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo) en los eventuales procedimientos de recurso que pudieran incoarse contra las resoluciones que se dicten en los procedimientos principales.

40. En estrecha conexión con esta cuestión, con la cuarta cuestión prejudicial se trata de aclarar si en virtud del Derecho de la Unión las consecuencias de la sentencia que dicte el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo) en el recurso extraordinario dependen de si dicho tribunal resuelve a favor o en contra del acusado.

41. En consonancia con las alegaciones del Gobierno polaco, del fiscal de la Región de Varsovia y del fiscal de la Región de Lublin, así como de la Comisión, entiendo que estas tres cuestiones son inadmisibles.

[13] Véanse, por ejemplo, las sentencias de 3 de julio de 2014, Da Silva (C-189/13, EU:C:2014:2043), apartados 34 y 35, y de 26 de febrero de 2015, Matei (C-143/13, EU:C:2015:127), apartado 38.

42. En la medida en que dichas cuestiones se basan en la premisa de que en el futuro se interponga un eventual recurso extraordinario ante el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo) en los presentes asuntos, son cuestiones basadas en un hecho meramente *hipotético*. Procede recalcar, a este respecto, que, según reiterada jurisprudencia, el objeto de una petición de decisión prejudicial no puede ser la formulación de opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas. [14]

43. De igual manera, dado que las cuestiones tercera y cuarta se refieren a los posibles efectos de las sentencias que dicte el órgano jurisdiccional remitente, se trata de cuestiones *prematuras* e *insuficientemente motivadas*. Son prematuras porque se refieren a procedimientos que pueden tener lugar posteriormente ante un tribunal diferente, y no a la presente fase del procedimiento en que se encuentran los propios litigios. Además, según expone el órgano jurisdiccional remitente, si el Tribunal de Justicia resuelve que las medidas nacionales controvertidas no son conformes con el artículo 19 TUE, apartado 1, hay otras vías de recurso que están disponibles para subsanar la situación. Por lo tanto, el problema aludido por el órgano jurisdiccional remitente puede no llegar nunca a materializarse. Asimismo, las cuestiones no satisfacen los requisitos del artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, pues el órgano jurisdiccional remitente no aporta ninguna información acerca de cómo la composición supuestamente defectuosa de las secciones que quizá en algún momento lleguen a conocer de los asuntos puede afectar concretamente a la legalidad de las resoluciones que dicte el órgano jurisdiccional remitente.

44. Sin pasar por alto en absoluto el contexto general nacional, que, cuando menos, es realmente problemático y complejo, sigue habiendo ciertos límites claramente definidos a lo que se puede preguntar en una petición de decisión prejudicial. En pocas palabras, las cuestiones prejudiciales deben referirse al presente asunto (o a circunstancias pasadas que inciden claramente en él [15]) ante el órgano jurisdiccional remitente. Aunque esta condición se haya interpretado en sentido amplio y con laxitud en la tradicional jurisprudencia del Tribunal de Justicia, lo crucial es que la orientación solicitada pueda ser tenida en cuenta por el órgano jurisdiccional remitente al resolver el litigio. Esto no incluye las conjeturas sobre futuros acontecimientos que quizá nunca lleguen a darse.

45. Por lo tanto, a mi parecer las cuestiones segunda, tercera y cuarta son, en efecto, inadmisibles.

b) Primera cuestión prejudicial

46. Con su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el Derecho de la Unión se opone a unas disposiciones nacionales con arreglo a las cuales el ministro de Justicia/fiscal general, atendiendo a criterios que no se hacen públicos, puede adscribir jueces en comisión de servicios a tribunales de mayor grado por un período de tiempo indefinido y puede poner fin a dicha comisión de servicios en cualquier momento, a su entera discreción. En particular, el órgano jurisdiccional remitente hace referencia al artículo 19 TUE, apartado 1,

[14] Véase, como ejemplo reciente, la sentencia de 3 de octubre de 2019, A y otros (C-70/18, EU:C:2019:823), apartado 73 y jurisprudencia citada.

[15] Véase en este sentido, por ejemplo, la sentencia de 29 de julio de 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626). En términos estrictos, la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente se refería a una presunción sobre el futuro tratamiento de un asunto por una autoridad administrativa nacional para el caso de que se declarara la nulidad por el órgano jurisdiccional nacional. Sin embargo, en vista de que la autoridad administrativa nacional ya había desatendido las resoluciones anteriores de dicho tribunal, el tratamiento del asunto en el *pasado* claramente hacía la cuestión sobre el *futuro* mucho menos hipotética y justificada.

párrafo segundo, en relación con el artículo 2 TUE y el principio del Estado de Derecho que este recoge, así como al artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva 2016/343, en relación con su considerando 22.

47. Se han formulado diversas objeciones respecto a la admisibilidad de esta cuestión referidas a lo siguiente: el concepto de «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE (1), el cumplimiento de los requisitos del artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia (2) y la necesidad y relevancia de la cuestión planteada (3). Voy a examinar estos aspectos de forma sucesiva.

1) «Órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE

48. En primer lugar, el fiscal de la Región de Varsovia y el fiscal de la Región de Lublin señalan que las peticiones de decisión prejudicial han sido remitidas por una única juez (la presidenta de la sección que conoce de los asuntos penales de los que aquí se trata) y no por la sección en sí. Alegan que, de conformidad con el artículo 29, apartado 1, del Código de Enjuiciamiento Penal, los procedimientos de recurso como los aquí controvertidos debe resolverlos una sección de tres jueces, salvo en los casos legalmente previstos. A su parecer, no se da aquí ninguno de esos casos. Por lo tanto, el órgano remitente no cumple los requisitos para ser considerado un «órgano jurisdiccional» a los efectos del artículo 267 TFUE.

49. Es incontrovertido que las presentes peticiones de decisión prejudicial han sido planteadas por el Sąd Okręgowy w Warszawie (X Wydział Karny Odwoławczy) (Tribunal Regional de Varsovia, Sala Décima de Apelación del Orden Penal). En la resolución de remisión se afirma que el tribunal está compuesto por la presidenta de la referida sección, que también es la firmante de la resolución de remisión.

50. No obstante, en mi opinión, esto no implica *automáticamente* la inadmisibilidad de una petición de decisión prejudicial.

51. En primer lugar, se ha de tener en cuenta que el concepto de «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE siempre se ha *definido de manera autónoma* en el Derecho de la Unión y por el Tribunal de Justicia, independientemente de las denominaciones y calificaciones que haga el Derecho nacional. Siguiendo estos criterios, no cabe duda (y ninguno de los intervinientes lo niega) de que el órgano remitente efectivamente cumple todos los requisitos de los llamados «criterios Dorsch»:[16] es de origen legal, es permanente, su jurisdicción es obligatoria, el procedimiento es contradictorio, aplica normas jurídicas y, en principio, es independiente e imparcial.

52. En segundo lugar, el concepto de «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE se examina desde un punto de vista estructural e *institucional*. Dicho de otra manera, se atiende al propio órgano judicial que efectúa la remisión, teniendo en cuenta al mismo tiempo la función que le corresponde desempeñar en las *circunstancias concretas* del asunto. En resumen, un órgano puede ser jurisdiccional aunque usualmente cumpla otras funciones (no judiciales)[17] y a la inversa.[18] En consecuencia, lo más importante son las funciones específicas que ha de desempeñar

16 Sentencia de 17 de septiembre de 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413), apartado 23. Más recientemente, sentencia estado federado de Hesse, apartado 43 y jurisprudencia citada.

17 Véase, por ejemplo, la sentencia de 17 de julio de 2014, Torresi (C-58/13 y C-59/13, EU:C:2014:2088), apartados 15 a 30.

18 Véase, en este sentido, la sentencia de 31 de enero de 2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48), apartado 40 y jurisprudencia citada.

el órgano en el procedimiento principal. En los presentes asuntos, no cabe duda de que el órgano jurisdiccional remitente actúa como órgano jurisdiccional cuando conoce de recursos en procedimientos penales, y también cuando, en su caso, controla la composición de la sección que ha de conocer de tales recursos. Ambas funciones se desempeñan en calidad de órgano jurisdiccional.

53. En tercer lugar, es reiterada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual «no corresponde al Tribunal de Justicia […] comprobar si la resolución de remisión ha sido adoptada conforme a las normas del Derecho nacional sobre organización y procedimiento judicial». [19] Según dicha jurisprudencia, «el Tribunal de Justicia debe atenerse a la resolución de remisión dictada por un órgano jurisdiccional de un Estado miembro mientras no haya sido anulada en el marco de un recurso previsto, en su caso, por el Derecho nacional». [20]

54. Por lo tanto, de lo anterior se deduce claramente que, si el órgano que plantea las remisiones es un tribunal que actúa en calidad de órgano jurisdiccional, estando ambos conceptos definidos de forma autónoma en el Derecho de la Unión, no le corresponde al Tribunal de Justicia volver a comprobar el cumplimiento de todas las normas de procedimiento del Derecho nacional: ¿ha sido correctamente estampado el sello? ¿Reúne la resolución todos los requisitos formales y de procedimiento del Derecho nacional? ¿Están todas las firmas en el lugar correcto?

55. Quizá valga la pena recordar que esta postura y esta jurisprudencia tienen su origen en un asunto (Reina) en que se cuestionó la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial debido a la incorrecta composición del órgano jurisdiccional remitente. [21] Asimismo, en el asunto San Giorgio, el Tribunal de Justicia rechazó expresamente una objeción similar a una de las formuladas en el presente procedimiento. El Gobierno italiano se opuso a la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial (planteada por el presidente del órgano jurisdiccional remitente) alegando que, con arreglo al Derecho nacional, la decisión le correspondía al tribunal en pleno. El Tribunal de Justicia despachó rápidamente tal objeción y recalcó que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia, «el derecho a someter una cuestión prejudicial […] corresponde a cualquier órgano jurisdiccional de los Estados miembros, independientemente […] de la fase del juicio del que conoce y de la naturaleza de la decisión que deba pronunciar». [22]

56. El Tribunal de Justicia solo se apartó de esta postura cuando el órgano jurisdiccional remitente *manifiestamente* carecía de competencia para conocer del asunto, como en los recientes asuntos Di Girolamo. [23] Sin embargo, los presentes asuntos difieren claramente de aquellos. No cabe ninguna duda de que el órgano jurisdiccional remitente es competente para resolver los litigios principales. La única cuestión se refiere al órgano que, dentro del mismo tribunal, está facultado para plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 267 TFUE. Por lo tanto, los presentes asuntos son mucho más parecidos a los examinados por el Tribunal de Justicia en las sentencias Reina y San Giorgio.

19 Sentencia de 10 de diciembre de 2018, Wightman y otros (C-621/18, EU:C:2018:999), apartado 30 y jurisprudencia citada.

20 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 61 y jurisprudencia citada.

21 Sentencia de 14 de enero de 1982 (65/81, EU:C:1982:6), apartado 6.

22 Sentencia de 9 de noviembre de 1983, San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318), apartados 7 a 10.

23 Véanse los autos de 6 de septiembre de 2018, Di Girolamo (C-472/17, no publicado, EU:C:2018:684), y de 17 de diciembre de 2019, Di Girolamo (C-618/18, no publicado, EU:C:2019:1090).

57. En cuarto lugar, el hecho de que el órgano jurisdiccional remitente, para remitir una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 267 TFUE (según el fiscal de la Región de Varsovia y el fiscal de la Región de Lublin), haya de desobedecer ciertas normas de su ordenamiento jurídico interno, aunque fuese cierto, sería irrelevante. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ofrece numerosos ejemplos en los que el Derecho de la Unión permite, incluso exige, a los órganos jurisdiccionales nacionales desatender las normas de procedimiento nacionales que coartan su facultad de plantear peticiones de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia. [24]

58. Un asunto reciente en que se daba una situación similar a la aquí controvertida es el asunto A. K. y otros. En aquel asunto, el Gobierno polaco alegaba que el procedimiento nacional no era válido porque en él se desatendían las normas relativas a la *composición y a la competencia de los tribunales*. Según dicho Gobierno, la formación correcta para conocer del asunto con arreglo al Derecho nacional era la de único juez, y no una sala de tres jueces, como la que había remitido las cuestiones. [25] Sin embargo, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que «estas cuestiones se [referían], en esencia, precisamente a si, a pesar de las normas nacionales de reparto de las competencias jurisdiccionales vigentes en el Estado miembro de que se trata, un órgano jurisdiccional como el remitente tiene la obligación, en virtud de las disposiciones del Derecho de la Unión mencionadas en esas cuestiones prejudiciales, de hacer caso omiso a dichas normas nacionales y, en su caso, declararse competente para conocer de los litigios principales. Pues bien, una sentencia mediante la que el Tribunal de Justicia confirmase la existencia de tal obligación vincularía al órgano jurisdiccional remitente y a todos los demás órganos de la República de Polonia, sin que pudieran oponerse a ello las disposiciones internas relativas a la nulidad de los procedimientos o al reparto de las competencias jurisdiccionales a las que se refiere el Gobierno polaco». [26]

59. En quinto lugar, considero que admitir las objeciones formuladas por el Gobierno polaco (según las cuales, para cumplir con el Derecho nacional, una cuestión como la presente solo puede ser remitida por la sección en pleno) generaría dos problemas añadidos.

60. Por un lado, las cuestiones relativas a la correcta composición de las salas judiciales probablemente nunca llegarían al Tribunal de Justicia, o no lo harían en tiempo oportuno. En efecto, es improbable que los jueces presuntamente nombrados de forma incorrecta estén de acuerdo en la necesidad de plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia para aclarar si han sido correctamente nombrados para conocer del asunto. En tales circunstancias, una cuestión de tal índole solo podría plantearse en la eventualidad de que se interpusiese un recurso contra la resolución adoptada por el tribunal (quizá incorrectamente constituido). Por lo tanto, en el mejor de los casos, la cuestión le llegaría al Tribunal de Justicia con notable retraso. Y, en el peor caso (o más realista), nunca le llegaría.

61. Por otro lado, acoger el planteamiento propuesto por el Gobierno polaco daría lugar a otra situación paradójica. Si fuesen fundadas las dudas expresadas por el órgano jurisdiccional remitente, cabría suponer que uno de los miembros de dichas secciones no es independiente. De este modo, en la improbable hipótesis de que este miembro de la sección estuviese dispuesto a firmar una resolución de remisión que cuestionase su propia independencia, ¿sería admisible tal

[24] Véanse, entre otras muchas, las sentencias de 5 de octubre de 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581), apartados 21 a 32 y jurisprudencia citada, y de 15 de enero de 2013, Križan y otros (C-416/10, EU:C:2013:8), apartados 62 a 73 y jurisprudencia citada.

[25] Sentencia A. K. y otros, apartado 110.

[26] *Ibid*., apartado 112.

cuestión prejudicial? ¿No es cierto que un órgano jurisdiccional remitente así compuesto incumpliría los criterios de independencia inherentes al concepto de «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE?

62. Esta reflexión pone de relieve dos aspectos. Por un lado, como ya he expuesto, las cuestiones relativas a la correcta composición de una sección puede que nunca lleguen a ser planteadas por dicha sección. Por otro, vincular la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial y el criterio autónomo del artículo 267 TFUE al cumplimiento de todos los aspectos procesales del Derecho nacional no solo es ilógico, sino también peligroso desde el punto de vista estructural.

63. En sexto lugar, la juez que efectúa la remisión en el presente asunto no es *cualquier* juez de la sección que conoce de los asuntos, sino su *presidenta*. Los presidentes de los órganos judiciales no solo disponen de facultades cualificadas, sino que también se les confían responsabilidades extraordinarias. En efecto, desempeñan la función de «guardianes de la independencia y de la imparcialidad de los jueces y del tribunal en su conjunto». [27] Dentro de las formaciones menores de un tribunal, o por lo que respecta a los procedimientos concretos, estas funciones normalmente las ejerce el presidente de la formación (sala o sección), a quien incumbe presidirla y dirigir su labor. [28] Por lo general, a él le corresponde supervisar tanto el procedimiento como las deliberaciones internas de la formación que preside. En consecuencia, no encuentro extraño (y mucho menos ilegal) que, como presidenta de la sección, la juez remitente se considere obligada a velar por su correcta composición.

64. Por último, es preciso hacer otra consideración respecto a este último aspecto: ¿cuál es realmente el procedimiento exacto para el cual solicita el órgano jurisdiccional remitente la asistencia del Tribunal de Justicia? Sin duda, una forma de afrontar la cuestión es considerar que se trata del proceso penal que se sigue ante una sección de tres jueces y que ha de culminar con una resolución sobre el fondo del asunto en relación con la imputación penal.

65. Sin embargo, hay otra forma de enfocar la cuestión: esta consistiría en atender al *incidente concreto del procedimiento* y a la resolución que se ha de dictar en este incidente. En tal caso, el procedimiento para el cual se solicita la orientación del Tribunal de Justicia no sería el *proceso penal en su conjunto*, sino solo una *cuestión preliminar* relativa a la correcta composición de la sección que conoce del asunto. Con respecto a esta parte del procedimiento, y habida cuenta de la clase de resolución procesal (preliminar) que se ha de adoptar en ella, es la juez remitente, en su condición de presidenta de la sección, quien efectivamente decide como juez única en esa parte del procedimiento. En el marco de este incidente preliminar del procedimiento, que ha de ser resuelto *antes* de que una sección constituida de manera respetuosa con el Derecho de la Unión pueda conocer debidamente del asunto, la juez remitente es la única que puede, y debe por todos los medios, resolver la cuestión antes de que se puedan sustanciar los pleitos.

66. En modo alguno pretendo que el Tribunal de Justicia haya de admitir peticiones de decisión prejudicial de jueces (o salas o secciones) que sean manifiestamente incompetentes para conocer del litigio principal, que estén haciendo un ejercicio indebido de su facultad de remisión en virtud del artículo 267 TFUE o que, en relación con el procedimiento principal, no satisfagan los criterios Dorsch. Sin embargo, los presentes asuntos no encajan en ninguno de esos supuestos: el órgano

[27] Véase, por ejemplo, Consejo de Europa, Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE), informe n.º 19 (2016), de 10 de noviembre de 2016, «El papel de los presidentes de los tribunales» [CCJE(2016)2], p. 2.

[28] Véase, a título ilustrativo, el artículo 11, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento.

jurisdiccional remitente es un «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE, tiene competencia para conocer de los litigios, estos son auténticos y también lo es la cuestión planteada *in limine litis*.

2) Insuficiente información

67. El Gobierno polaco, así como los fiscales de las Regiones de Varsovia y Lublin, alegan que las peticiones de decisión prejudicial no satisfacen las exigencias del artículo 94 del Reglamento de Procedimiento, ya que no proporcionan suficiente información respecto al vínculo entre las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación se solicita y los asuntos pendientes.

68. A este respecto es justo reconocer que, al menos en la medida en que la cuestión se refiere a las disposiciones de la Directiva 2016/343, las resoluciones de remisión son someras. Podría decirse que el órgano jurisdiccional nacional pudo haber hecho un esfuerzo mayor por aclarar los hechos. En particular, podría haberse aportado más información sobre la forma en que las obligaciones que impone el artículo 6 de la Directiva 2016/343 en cuanto a la carga de la prueba pueden afectar a los procedimientos principales.

69. No obstante, no creo que la «parsimonia verbal» del órgano jurisdiccional remitente llegue al punto de incumplir las exigencias del artículo 94 del Reglamento de Procedimiento. En efecto, la Directiva 2016/343: i) es aplicable a los presentes asuntos y ii) parece pertinente.

70. En cuanto al primer punto, de la resolución de remisión se deduce claramente que en el procedimiento principal los acusados son objeto de un proceso penal, y que aún no se ha adoptado una resolución definitiva acerca de su culpabilidad o inocencia. Por lo tanto, son aplicables las disposiciones de la Directiva 2016/343. Con arreglo a su artículo 2, esta Directiva se aplica a las personas físicas que sean sospechosas o acusadas en procesos penales. Es aplicable a todas las fases del proceso penal, desde el momento en que una persona es sospechosa o acusada de haber cometido una infracción penal, o una presunta infracción penal, hasta que adquiera firmeza la resolución final sobre si la persona ha cometido o no la infracción penal en cuestión.[29] No es preciso añadir, a este respecto, que dicha Directiva también es aplicable en los procedimientos «meramente internos» de un Estado miembro.

71. Respecto al segundo punto, baste señalar que puede plantearse un problema de presunción de inocencia o de carga de la prueba cuando alguno de los jueces que componen una sala o sección que conoce de una causa penal mantiene vínculos con una de las partes, concretamente con la acusación. Si la adscripción de un juez a un tribunal superior y su permanencia en él pueden estar condicionadas a que la acusación quede satisfecha con su actuación, pues, de lo contrario, el nombramiento puede ser revocado en cualquier momento, se plantea la cuestión de si esto acaso no suscita dudas acerca de la independencia e imparcialidad del juez adscrito. Puede llegar a cuestionarse la imparcialidad judicial (desde un punto de vista estructural), o incluso aspectos de la presunción de inocencia o de la carga de la prueba (desde el punto de vista del acusado, que puede entender que una sala o sección así compuesta podría tender a alinearse con la acusación).

72. En cualquier caso, las exigencias del artículo 94 del Reglamento de Procedimiento se satisfacen por lo que respecta al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. En efecto, los antecedentes de hecho y el contexto que precisa el Tribunal de Justicia para su valoración sobre la base de dicha disposición no requieren más información sobre las peculiaridades del

[29] Véase la sentencia de 5 de septiembre de 2019, AH y otros (Presunción de inocencia) (C-377/18, EU:C:2019:670), apartado 32.

procedimiento principal. Las resoluciones de remisión exponen, de forma exhaustiva, si bien concisa, el marco jurídico nacional que rige la adscripción de jueces en comisión de servicios, así como los problemas concretos detectados por el órgano jurisdiccional remitente en cuanto a la composición de la sala que ha de resolver el procedimiento principal y los motivos por los que duda sobre la compatibilidad de dicho marco con el Derecho de la Unión. Estos factores, en su conjunto, permiten al Tribunal de Justicia entender la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente y su motivación.

3) *Pertinencia y necesidad de la cuestión*

73. El Gobierno polaco, así como los fiscales de las Regiones de Varsovia y de Lublin, alegan que no es necesaria o pertinente una respuesta a la cuestión prejudicial para la resolución del procedimiento principal. En esencia, aducen que se trata de una cuestión meramente hipotética. Desde el punto de vista procesal, sería imposible que el órgano jurisdiccional remitente aplicase al procedimiento principal la respuesta del Tribunal de Justicia sobre la interpretación del artículo 19 TUE, apartado 1. Alegan que el Derecho nacional no permite a dicho órgano jurisdiccional «corregir» las posibles deficiencias que pudieran presentar las normas procesales controvertidas. En su caso, sería otro órgano judicial (otra sala o sección) la que hubiese de decidir sobre la exclusión de alguno de los jueces que componen el órgano jurisdiccional remitente. Además, dichos intervinientes señalan que los acusados no han formulado objeción alguna a la composición de la sección. Asimismo, alegan que las resoluciones de remisión no exponen de manera completa e imparcial la normativa nacional que rige la adscripción de jueces en comisión de servicios, e invocan las sentencias del Tribunal de Justicia en el asunto Foglia. [30]

74. Por su parte, la Comisión llama la atención sobre lo sucinto de las resoluciones de remisión. No obstante, en su opinión la cuestión no es inadmisible: en efecto, en el procedimiento principal se identifica una cuestión previa de carácter procesal que, para ser resuelta, necesita de una respuesta del Tribunal de Justicia a la cuestión planteada.

75. Coincido con la Comisión en este punto. También opino que la primera cuestión es admisible. En ella se plantean, *in limine litis*, dudas sobre la compatibilidad entre la legislación nacional y el Derecho de la Unión, que *han de* ser resueltas por el órgano jurisdiccional remitente antes de poder resolver (legalmente) el procedimiento principal. Tal conclusión se desprende de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con la pertinencia y necesidad de la cuestión prejudicial [inciso i)] y no queda en entredicho por cierta jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia [inciso ii)], fácilmente diferenciable de los presentes asuntos [inciso iii)].

i) La reiterada jurisprudencia sobre la «pertinencia» y la «necesidad»

76. Conforme a reiterada jurisprudencia, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la *necesidad* de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la *pertinencia* de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, las cuestiones remitidas por los órganos jurisdiccionales nacionales disfrutan de una *presunción de pertinencia*, y el Tribunal de Justicia solo puede negarse a pronunciarse sobre ellas cuando resulta evidente que la interpretación del Derecho de la Unión

30 Sentencias de 11 de marzo de 1980, Foglia (104/79, EU:C:1980:73), y de 16 de diciembre de 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302).

solicitada no guarda relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas. [31]

77. Así pues, pertinencia y necesidad son dos caras de la misma moneda: una cuestión es pertinente si su respuesta es necesaria para que el órgano jurisdiccional nacional pueda resolver el procedimiento principal, y viceversa. El Tribunal de Justicia ha considerado reiteradamente que una cuestión era admisible cuando su respuesta resultaba necesaria para que el órgano jurisdiccional nacional «se pronunciase» sobre un asunto. [32] Tradicionalmente, esto se ha entendido en el sentido de que, en principio, se requiere el cumplimiento de dos condiciones: a) debe haber un asunto *pendiente* ante el órgano jurisdiccional remitente [33] y b) la resolución que dicte dicho tribunal ha de poder *tener en cuenta* la decisión prejudicial. [34]

78. Respecto a la primera condición, es pacífico que en todos los asuntos remitidos, quizá con la excepción del asunto C-754/19, [35] existe un procedimiento penal en curso ante el órgano jurisdiccional remitente. Por lo tanto, se trata de dilucidar si se cumple la segunda condición: ¿puede el órgano jurisdiccional remitente *tener en cuenta* la respuesta que dé el Tribunal de Justicia a la cuestión prejudicial?

79. Analizando los hechos de los presentes asuntos a la luz de la jurisprudencia tradicional del Tribunal de Justicia, la respuesta a esta cuestión es claramente afirmativa. De reiterada jurisprudencia se deduce por qué son infundadas las objeciones formuladas por el Gobierno polaco y por los fiscales de las Regiones de Varsovia y de Lublin.

80. En primer lugar, huelga recordar que una cuestión prejudicial planteada no necesita ser directamente pertinente para la resolución del *fondo* de un asunto. Abundan en la jurisprudencia ejemplos de decisiones prejudiciales relativas a cuestiones procesales de diversa índole. [36] En efecto, existe una línea jurisprudencial especialmente prolífica en relación con el alcance del principio de autonomía procesal y con sus límites, en particular los derivados de la necesidad de garantizar la efectividad del Derecho de la Unión. [37] Algunas de las cuestiones abordadas por el Tribunal de Justicia tienen que ver, por ejemplo, con los límites procesales que la legislación nacional impone a los órganos jurisdiccionales nacionales, [38] o con incidentes del procedimiento que debe resolver el órgano jurisdiccional remitente antes de pronunciarse sobre el fondo. [39] Algunas de las cuestiones planteadas, al igual que en los presentes asuntos, versaban sobre determinados aspectos de la Administración de Justicia. [40]

31 Véanse, entre otras muchas, las sentencias de 1 de diciembre de 2018, Wightman y otros (C-621/18, EU:C:2018:999), apartados 26 y 27, y de 1 de octubre de 2019, Blaise y otros (C-616/17, EU:C:2019:800), apartado 35.

32 Véase, en particular, la sentencia de 17 de febrero de 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85), apartado 35.

33 Véanse, en particular, las sentencias de 21 de abril de 1988, Pardini (338/85, EU:C:1988:194), apartados 10 y 11, y de 16 de julio de 1992, Lourenço Dias (C-343/90, EU:C:1992:327), apartado 18.

34 Véanse, en particular, las sentencias de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675), apartado 24, y de 19 de junio de 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465), apartado 31.

35 Véanse los puntos 33 a 36 de las presentes conclusiones.

36 Véanse, recientemente, las sentencias de 17 de enero de 2019, Dzivev y otros (C-310/16, EU:C:2019:30), y de 19 de diciembre de 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114).

37 Véase, entre otras muchas, la sentencia de 4 de diciembre de 2018, Minister for Justice and Equality y Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979). Concretamente sobre este tema, y con numerosas referencias a la jurisprudencia, véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara y otros (C-64/20, EU:C:2021:14) y jurisprudencia citada.

38 Véase, por ejemplo, la sentencia de 29 de julio de 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626).

39 Véanse, en particular, mis conclusiones presentadas en el asunto Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 y C-355/19, EU:C:2020:746), punto 92 y jurisprudencia citada (en lo sucesivo, «conclusiones AFJR»).

40 Véase, en particular, la sentencia A. K. y otros.

81. En efecto, los presentes asuntos se asemejan claramente a la situación del asunto A. K. y otros, en el que el Tribunal de Justicia consideró admisible la remisión en tanto en cuanto el órgano jurisdiccional remitente «no pretend[ía] que se le [diesen] orientaciones sobre el fondo de los litigios de que conoc[ía] y que se ref[erían] a otras cuestiones regidas por el Derecho de la Unión, sino sobre un incidente procesal que deb[ía] resolver *in limine litis*, puesto que se ref[ería] a la competencia misma de dicho órgano jurisdiccional para conocer de los referidos litigios». [41]

82. Existen también ejemplos en que el Tribunal de Justicia ha examinado, en el marco de un procedimiento prejudicial, la cuestión de la independencia en relación con una composición concreta de una sala. Por ejemplo, en el asunto Ognyanov el Tribunal de Justicia examinó si el Derecho de la Unión se oponía a una disposición nacional que exigía a una sala inhibirse por haber expresado, en una petición de decisión prejudicial dirigida al Tribunal de Justicia, una opinión provisional sobre el fondo del asunto. [42]

83. En segundo lugar, carece de relevancia que la respuesta que dé el Tribunal de Justicia en el presente procedimiento no vaya a poder ser aplicada por el órgano jurisdiccional remitente en una resolución que adopte la forma de *sentencia* (o resolución sobre el fondo).

84. De acuerdo con reiterada jurisprudencia, la admisibilidad de una petición de decisión prejudicial depende de que el órgano jurisdiccional remitente deba «adoptar su resolución en un procedimiento que concluya con una decisión de carácter jurisdiccional». [43] Esto significa que no es admisible una remisión procedente de un órgano jurisdiccional nacional que, de forma excepcional, interviene en un procedimiento de carácter administrativo. [44] En cambio, esto no significa que la decisión que ha de adoptar el órgano jurisdiccional remitente en el procedimiento principal, respecto a la cuestión concreta planteada en sus resoluciones de remisión, haya de ser la que ponga fin al procedimiento, y mucho menos en forma de sentencia. El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que las cuestiones son admisibles cuando versan sobre aspectos referidos a «la totalidad del procedimiento en el que recae la sentencia del órgano jurisdiccional remitente». El requisito del que aquí se trata «debe ser objeto de una interpretación amplia a fin de evitar que numerosas cuestiones procesales sean consideradas inadmisibles y no puedan ser objeto de interpretación por el Tribunal de Justicia ni este pueda pronunciarse sobre la interpretación de cualquier disposición del Derecho de la Unión que deba aplicar el órgano jurisdiccional remitente». [45]

85. En efecto, no escasean los ejemplos en que la respuesta con la que el Tribunal de Justicia pretendía asistir al órgano jurisdiccional remitente no podía aplicarse a una resolución que adoptase la forma de sentencia (o alguna otra resolución sobre el fondo). Por ejemplo, en el asunto VB Pénzügyi Lízing, una de las cuestiones inquiría sobre la obligación impuesta a los órganos jurisdiccionales nacionales de informar al ministro de Justicia del Estado miembro de la remisión de una petición de decisión prejudicial. [46] En la sentencia Eurobolt, el Tribunal de Justicia no dudó en responder a una cuestión en que se trataba de aclarar si, en virtud del artículo 267 TFUE, el órgano jurisdiccional nacional estaba facultado para solicitar información a

41 *Ibid*., apartados 99 y 100.

42 Sentencia de 5 de julio de 2016 (C-614/14, EU:C:2016:514).

43 Véase, en particular, la sentencia de 28 de enero de 2021, Spetsializirana prokuratura (Declaración de derechos) (C-649/19, EU:C:2021:75), apartado 34 y jurisprudencia citada.

44 Véase, por ejemplo, la sentencia de 19 de octubre de 1995, Job Centre (C-111/94, EU:C:1995:340).

45 Véase, en particular, la sentencia de 28 de febrero de 2019, Gradbeništvo Korana (C-579/17, EU:C:2019:162), apartado 35 y jurisprudencia citada.

46 Sentencia de 9 de noviembre de 2010 (C-137/08, EU:C:2010:659), apartados 31 y 32.

las instituciones de la Unión que hubiesen participado en la elaboración de un acto de Derecho derivado de la Unión cuya validez se impugnaba ante dicho órgano jurisdiccional. [47] En la sentencia Salvoni, el Tribunal de Justicia proporcionó al órgano jurisdiccional nacional la interpretación de las pertinentes disposiciones de la Unión que prohibían a dicho órgano mantener una comunicación *ex parte* con una de las partes. [48] De igual manera, en numerosos asuntos relativos a la interpretación de instrumentos de la Unión adoptados en el ámbito de la cooperación judicial, el Tribunal de Justicia interpretó las correspondientes disposiciones del Derecho de la Unión de una manera que ayudase a los órganos jurisdiccionales remitentes a rellenar los formularios contenidos en los anexos de dichos instrumentos. [49]

86. En definitiva, existen numerosos ejemplos de respuestas facilitadas en la jurisprudencia en relación con diversos aspectos procesales, estructurales o institucionales y que ayudan al órgano jurisdiccional remitente a resolver otras cuestiones que surgen antes, en ese momento o incluso después de la resolución definitiva sobre el fondo. [50]

87. En tercer lugar, es irrelevante que, según el Gobierno polaco, el Derecho nacional no reconozca al órgano jurisdiccional remitente la facultad de «corregir» las posibles deficiencias que puedan presentar las normas procesales en conflicto con el Derecho de la Unión.

88. Por otro lado, el propio órgano jurisdiccional remitente rebate este argumento. En su respuesta de 3 de septiembre de 2020 a una pregunta formulada al respecto por el Tribunal de Justicia declaró que, si este último apreciaba una incompatibilidad entre las disposiciones nacionales controvertidas y el Derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional remitente tenía tres opciones para subsanarla o, al menos, para paliar sus efectos. En primer lugar, en virtud del artículo 41, apartado 1, del Código de Enjuiciamiento Penal, un juez puede solicitar su exclusión de un asunto. En segundo lugar, como presidenta de la sección que conocía de los asuntos, la juez remitente podía solicitar al presidente de su tribunal que aplicase el artículo 47 b) de la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, lo que podría desembocar en un cambio en la composición de la sección. En tercer lugar, con arreglo al artículo 37 del Código de Enjuiciamiento Penal, el órgano jurisdiccional remitente podía solicitar al Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo) que asignase los asuntos a otro tribunal de igual rango si así conviene en interés de la justicia.

89. Ante tal disparidad de opiniones, debo recalcar una vez más que es tarea del órgano jurisdiccional remitente definir el marco fáctico y normativo. El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que no le corresponde pronunciarse, en un procedimiento prejudicial, sobre la interpretación de las disposiciones nacionales ni juzgar si la interpretación que hace de ellas el órgano jurisdiccional nacional es correcta, ya que tal interpretación es competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales remitentes. [51] Así pues, no le incumbe al Tribunal de Justicia decidir cuál es el contenido o la interpretación correcta del Derecho nacional.

47 Sentencia de 3 de julio de 2019 (C-644/17, EU:C:2019:555), apartado 27.

48 Sentencia de 4 de septiembre de 2019 (C-347/18, EU:C:2019:661).

49 Véanse, en particular, las sentencias de 2 de marzo de 2017, Henderson (C-354/15, EU:C:2017:157), y de 24 de octubre de 2019, Gavanozov (C-324/17, EU:C:2019:892).

50 Véanse, por ejemplo, entre otras muchas, las sentencias de 20 de marzo de 1997, Hayes (C-323/95, EU:C:1997:169) (sobre la exigencia de una fianza para responder de las costas procesales, con arreglo al Derecho nacional, antes de cualquier valoración del fondo), y de 27 de junio de 2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432) (cuestión preliminar sobre la competencia exclusiva de un Estado miembro que ha de ser resuelta antes de cualquier valoración del fondo).

51 Véanse, recientemente, las sentencias de 3 de julio de 2019, UniCredit Leasing (C-242/18, EU:C:2019:558), apartados 46 y 47, y de 25 de noviembre de 2020, Sociálna poisťovňa (C-799/19, EU:C:2020:960), apartados 44 y 45.

90. Por otro lado, y en todo caso, el Tribunal de Justicia ha valorado siempre el requisito de la necesidad *con independencia de* las vías que el *Derecho nacional* ofrece para subsanar la posible incompatibilidad entre el Derecho nacional y el Derecho de la Unión. Según reiterada jurisprudencia, «serían incompatibles con las exigencias inherentes a la propia naturaleza del Derecho [de la Unión] toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o cualesquiera prácticas, legislativas, administrativas o judiciales que tuviesen por efecto disminuir la eficacia del Derecho [de la Unión] por el hecho de negar al juez competente para aplicar este la facultad de hacer, en el momento mismo de dicha aplicación, cuanto sea necesario para descartar las disposiciones legales nacionales que, en su caso, constituyan un obstáculo a la plena eficacia de las normas [de la Unión]». [52]

91. Los argumentos formulados por el Gobierno polaco no pueden conciliarse con la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con el efecto directo y la primacía. Si las obligaciones de los Estados miembros de atenerse al Derecho de la Unión se limitasen a lo que el Derecho nacional expresamente les permite hacer, la aplicación del Derecho de la Unión sería marginal. Cuando se plantea una cuestión de Derecho de la Unión ante el órgano jurisdiccional remitente, este está obligado a hacer todo lo posible por subsanar la (posible) incompatibilidad, a fin de lograr cuanto antes la conformidad requerida. A tal fin, puede interpretar las disposiciones nacionales conforme al Derecho de la Unión o, si es preciso, dejar inaplicadas las que le impidan garantizar dicha conformidad. [53] No es una objeción válida, y menos aún desde el punto de vista del Derecho de la Unión, que en teoría el problema lo pueda resolver posteriormente otro órgano jurisdiccional (u otra sala o sección) con arreglo al tenor literal del Derecho nacional.

92. En consecuencia, el hecho de que, según el Gobierno polaco, el órgano jurisdiccional remitente pueda no estar facultado para actuar de una determinada manera a fin de subsanar la posible incompatibilidad de las normas nacionales con el Derecho de la Unión (de confirmarse que así sea, lo cual, en mi opinión, no es el caso), en cualquier caso no implicaría la inadmisibilidad de la cuestión planteada. No en vano, cuando con las peticiones de decisión prejudicial se pretenden aclarar las obligaciones y las facultades que para los órganos jurisdiccionales nacionales se derivan del Derecho de la Unión, la cuestión de si alguna norma procesal nacional es compatible o no con el Derecho de la Unión se convierte en la principal *cuestión sustantiva* del asunto. No es una cuestión de admisibilidad.

93. De nuevo, la confirmación de estos principios se puede encontrar en la sentencia A. K. y otros. En ella, el Tribunal de Justicia declaró expresamente lo siguiente: «la circunstancia de que unas disposiciones nacionales […] ordenen el archivo de litigios como los presentes no puede, en principio y sin que medie una resolución del órgano jurisdiccional remitente mediante la que se decrete el archivo o el sobreseimiento de los asuntos principales, llevar al Tribunal de Justicia a concluir que ya no ha lugar a pronunciarse sobre las cuestiones prejudiciales que se le han planteado». [54] El Tribunal de Justicia recalcó la amplia discrecionalidad de que gozan los órganos jurisdiccionales nacionales para plantear peticiones de decisión prejudicial y concluyó que «ninguna norma de Derecho nacional puede impedir que un órgano jurisdiccional nacional, según el caso, ejercite dicha facultad o cumpla esa obligación». [55]

52 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), apartados 22 y 23, y de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), apartados 56 y 57.

53 Véase la sentencia de 24 de junio de 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530), apartados 50 y siguientes.

54 Sentencia A. K. y otros, apartado 102.

55 *Ibid*., apartado 103. La misma lógica ha sido confirmada recientemente de nuevo en la sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153). En ella, el órgano jurisdiccional remitente también se encontró en una situación en la que, en esencia, el *Derecho nacional* le impedía actuar de forma que garantizase la conformidad con el artículo 19 TUE, apartado 1.

94. En cuarto lugar, el hecho de que las personas contra las que se dirigen los procesos penales pendientes ante el órgano jurisdiccional remitente *no hayan impugnado* la compatibilidad de las normas nacionales controvertidas con el Derecho de la Unión no afecta ni a la pertinencia de la cuestión ni a su admisibilidad. Es pacífico que el hecho de que las partes del procedimiento principal no hayan invocado un motivo jurídico ante el tribunal nacional no le impide a este plantear esta cuestión ante el Tribunal de Justicia. El artículo 267 TFUE no se limita a los asuntos en que alguna parte del litigio principal ha tenido la iniciativa de invocar una cuestión relativa a la interpretación o la validez del Derecho de la Unión, sino que se extiende también a los casos en los que tal cuestión ha sido planteada de oficio por el órgano jurisdiccional remitente. [56] Esto adquiere aún mayor importancia cuando existen serias dudas respecto a la correcta composición de la sala de jueces que conoce del asunto. [57]

95. Tampoco se trata aquí de «asuntos artificiales» a semejanza de los asuntos Foglia. [58] No se discute que los procesos penales pendientes ante el órgano jurisdiccional remitente son litigios auténticos. Nada en absoluto da a entender que las partes hayan orquestado artificialmente dichos procedimientos para obtener una orientación del Tribunal de Justicia sobre la interpretación de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión. [59]

96. En quinto y último lugar, y a título de valoración preliminar, tengo la impresión de que los presentes asuntos reúnen todos los elementos exigidos para la aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1.

97. Para empezar, los problemas que plantea el presente procedimiento no pueden calificarse de insignificantes o secundarios, ya sea respecto a los litigios principales o para el ordenamiento jurídico nacional en general. En efecto, dado que las cuestiones planteadas respecto a la correcta composición de las secciones no son específicas del procedimiento principal, sino que se deriva de una normativa nacional de aplicación general, la respuesta que dé el Tribunal de Justicia puede tener efectos significativos en otros muchos asuntos.

98. Por lo que respecta a la naturaleza de la cuestión en el procedimiento principal, en la sentencia Simpson el Tribunal de Justicia afirmó enfáticamente: «las garantías de acceso a un tribunal independiente, imparcial y predeterminado por la ley, y, en particular, las que determinan tanto el concepto como la composición de este, constituyen *la piedra angular del derecho a un proceso justo*. Este implica que *todo órgano jurisdiccional está obligado a verificar* si, por su composición, es un tribunal que tiene dichas características cuando surja sobre este punto una duda fundada. Dicha verificación es necesaria para la confianza que los tribunales de una sociedad democrática deben inspirar al justiciable. En este sentido, tal control constituye un requisito sustancial de forma cuya observancia es de orden público y que *debe ser examinado de oficio*». [60] En consecuencia, siempre que albergue genuinas dudas acerca de su composición legal, el órgano jurisdiccional remitente puede y debe plantear la cuestión antes de entrar a valorar el fondo de los asuntos de los que conoce.

56 Véase, en particular, la sentencia de 16 de junio de 1981, Salonia (126/80, EU:C:1981:136), apartados 5 a 7. Más recientemente, sentencia de 1 de febrero de 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74), apartados 30 a 33.

57 Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de marzo de 2020, Reexamen Simpson/Consejo y HG/Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), apartados 57 y 58.

58 Véase la nota 30 de las presentes conclusiones.

59 Véase, por ejemplo, la sentencia de 5 de julio de 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514), especialmente los apartados 12 y 26.

60 Sentencia de 26 de marzo de 2020, Reexamen Simpson/Consejo y HG/Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), apartado 57. El subrayado es mío.

99. Por otro lado, respecto a las conclusiones que se pueden extraer del contexto de los presentes asuntos y de otros muchos relativos al mismo Estado miembro, que han desembocado en numerosos asuntos ante el Tribunal de Justicia, el sistema jurídico de que se trata difícilmente puede ofrecer mecanismos adecuados de autocorrección para subsanar el eventual problema invocado por el órgano jurisdiccional remitente. No se trata de un mero accidente aislado o de un lamentable contratiempo dentro de un sistema que, por lo general, funcione correctamente.

100. En conclusión, considero que la primera cuestión prejudicial, habida cuenta de la asentada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, es admisible. Con ella, el órgano jurisdiccional remitente desea conocer la correcta interpretación del artículo 19 TUE, apartado 1, una disposición claramente aplicable a los presentes asuntos, a fin de resolver una cuestión de carácter procesal para poder sustanciar el procedimiento principal de una manera que observe el Derecho de la Unión.

101. A la luz de la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, los argumentos referentes a la supuesta falta de pertinencia o de necesidad de la cuestión no resultan convincentes. Las recientes resoluciones del Tribunal de Justicia en el ámbito específico de la independencia del poder judicial polaco y de la admisibilidad de tales cuestiones no alteran dicha conclusión.

ii) Jurisprudencia reciente: la sentencia Miasto Łowicz y sus secuelas

102. En la sentencia Miasto Łowicz [61] se preguntó al Tribunal de Justicia si la nueva regulación del procedimiento disciplinario contra los jueces en Polonia satisfacía las exigencias de independencia judicial del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. Sin embargo, el Tribunal de Justicia no entró a valorar el fondo de las cuestiones prejudiciales al considerarlas inadmisibles.

103. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de Justicia recalcó, en primer lugar, que, para apreciar la «necesidad» a efectos del artículo 267 TFUE, ha de haber un *vínculo de conexión* entre el litigio y las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación se solicita, «de manera que esa interpretación responda a una necesidad objetiva para la decisión que el órgano jurisdiccional remitente debe adoptar». [62] El Tribunal de Justicia continuó describiendo diversas situaciones en que las cuestiones prejudiciales cumplían este requisito. Aportó una taxonomía de las «clases de situaciones» en las que una petición de decisión prejudicial presenta un vínculo de conexión suficiente para que se considere pertinente a efectos del artículo 267 TFUE. Dicho vínculo existe cuando: i) el litigio presenta, *en cuanto al fondo*, un vínculo de conexión con el Derecho de la Unión; [63] ii) la cuestión se refiere a la interpretación de disposiciones del Derecho de la Unión *de carácter procesal* que puedan ser aplicables, [64] o iii) la respuesta solicitada al Tribunal de Justicia puede proporcionar al órgano jurisdiccional remitente una interpretación del Derecho de la Unión que le permita aclarar *cuestiones procesales de Derecho nacional* antes de poder resolver sobre el fondo. [65]

61 Sentencia Miasto Łowicz.

62 *Ibid*., apartado 48.

63 *Ibid*., apartado 49, en remisión a la sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

64 *Ibid*., apartado 50, en remisión a la sentencia de 17 de febrero de 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85), apartados 41 y 42.

65 *Ibid*., apartado 51, en remisión a la sentencia A. K. y otros.

104. El Tribunal de Justicia concluyó declarando que no existía tal vínculo de conexión en los litigios de dicho asunto, pues no se correspondían con ninguna de las situaciones descritas. En efecto, consideró que ninguna respuesta que diese el Tribunal de Justicia tendría trascendencia para los procedimientos que se seguían ante los órganos jurisdiccionales remitentes.

105. En mi opinión, las apreciaciones del Tribunal de Justicia en la sentencia Miasto Łowicz no pueden sorprender.

106. En primer lugar, a mi parecer dicha sentencia no introduce limitaciones ni excepciones a los principios derivados de la jurisprudencia. Considero que es buena expresión del contenido esencial de esta, consistente en la necesidad de que el órgano jurisdiccional remitente pueda *tener en cuenta*, en el procedimiento principal, las respuestas que le solicita al Tribunal de Justicia. Tal como expresamente declaró el Tribunal de Justicia, la incidencia en el procedimiento principal puede referirse tanto al fondo del asunto como a aspectos procesales. Sin embargo, de una u otra manera, ha de ser una incidencia específica y previsible, y no hipotética, teórica o meramente especulativa.

107. En segundo lugar, también parece razonable la aplicación de los principios que se derivan de su tradicional jurisprudencia a las situaciones de las que se trataba en el asunto Miasto Łowicz. Existía una acusada desconexión entre los hechos controvertidos y la cuestión, ciertamente general, planteada por los órganos jurisdiccionales remitentes.[66] No estaba claro (habida cuenta también de la escasa información facilitada en las resoluciones de remisión[67]) qué repercusión real, de carácter procesal o sustantiva, podían tener en los procedimientos principales las conclusiones del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la nueva regulación del procedimiento disciplinario contra los jueces en Polonia. Dichos procedimientos versaban sobre temas diferentes.[68]

108. En tercer lugar, a diferencia de lo que opinan algunos autores,[69] yo no creo que esta exigencia de que exista, al menos, una relevancia directa mínima para la resolución que haya de adoptar el órgano jurisdiccional remitente en el procedimiento principal constituya una desviación de la jurisprudencia tradicional del Tribunal de Justicia. Sospecho que, en parte, el problema puede ser resultado de una simple «ilusión óptica». Antes de que el Tribunal de Justicia declarase la existencia de una clara obligación derivada directamente del artículo 19 TUE, apartado 1, para que el Tribunal de Justicia fuese competente era necesario que el asunto estuviese comprendido en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en el sentido tradicional. Esta exigencia limitaba necesariamente el número de cuestiones que se podían plantear, pues se precisaba una conexión apreciable con alguna disposición del Derecho de la Unión o, al menos, una colisión más amplia con alguna libertad o principio del Derecho de la Unión.[70] Comparada con esta vía de entrada (intrínsecamente más limitada), la cuestión de la pertinencia y la necesidad con frecuencia no se llegaba a plantear o se consideraba excesivamente gravosa.

66 Véanse, para más detalles en relación con este tema, mis conclusiones presentadas en el asunto Statul Român — Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747), puntos 33 y 34.

67 Conclusiones del Abogado General Tanchev presentadas en los asuntos acumulados Miasto Łowicz y Prokurator Generalny (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2019:775), puntos 115 a 126.

68 Sentencia Miasto Łowicz, apartados 45 a 53.

69 Véase, por ejemplo, Platon, S., «Court of Justice Preliminary references and rule of law: Another case of mixed signals from the Court of Justice regarding the independence of national courts: Miasto Lowicz», *Common Market Law Review*, vol. 57, 6.ª ed., 2020, pp. 1843 a 1866.

70 Véase un análisis más detallado en mis conclusiones presentadas en el asunto TÜV Rheinland LGA Products y Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:77) (sobre el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en los asuntos más tradicionales en materia de libertad de circulación), y en mis conclusiones presentadas en el asunto Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650) (sobre el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión a efectos del artículo 51, apartado 1, de la Carta).

109. En cambio, en cuanto el artículo 19TUE, apartado 1, párrafo segundo, dejó de limitarse a la exigencia de que el litigio principal estuviese comprendido en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en el sentido tradicional, desapareció en la práctica la segunda vía de acceso (más limitada y de carácter sustantivo). Ahora, lo que queda a plena vista es la primera vía de entrada, referida a la necesidad o pertinencia, que siempre ha estado ahí sin que nadie le prestase excesiva atención por una razón comprensible: normalmente se presta atención, de forma intuitiva, a las vías de acceso más estrictas, y no a las más amplias. No obstante, ahora que en la práctica es la única vía de acceso, puede que se perciba como una limitación nueva o más restrictiva solamente porque es la única que queda.

110. La postura del Tribunal de Justicia en la sentencia Miasto Łowicz se ha visto reiterada posteriormente en la sentencia Prokuratura Rejonowa w Słubicach,[71] relativa a unos procedimientos nacionales y unas cuestiones ciertamente similares a los del asunto Miasto Łowicz. En cambio, en los asuntos Maler[72] y estado federado de Hesse[73] se planteaban problemas un tanto diferentes sobre la admisibilidad y la competencia.

111. En el asunto Maler, la petición de decisión prejudicial se remitió a causa de una discrepancia dentro del Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Viena, Austria) entre el órgano jurisdiccional remitente (constituido como órgano unipersonal) y el presidente de dicho tribunal. El órgano jurisdiccional remitente consideraba que la asignación de un determinado asunto en virtud de las reglas internas de reparto del tribunal suscitaba dudas en relación con el artículo 83 de la Bundes-Verfassungsgesetz (Ley Constitucional Federal austriaca), con arreglo al cual, en particular, nadie puede ser privado del derecho al juez predeterminado por la ley. A consecuencia del supuesto conflicto con el principio de juez predeterminado por la ley, el órgano jurisdiccional remitente también expresó sus dudas acerca de si podía considerarse «suficientemente independiente» para conocer del asunto, de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), en el artículo 19 TUE, apartado 1, y en el artículo 47 de la Carta.

112. Aplicando la doctrina Miasto Łowicz, el Tribunal de Justicia declaró que la remisión era inadmisible en su totalidad y recalcó que el asunto no presentaba, en cuanto al fondo, ningún vínculo de conexión con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y que la respuesta del Tribunal de Justicia no podía proporcionar al juez remitente una interpretación del Derecho de la Unión que le permitiese resolver las cuestiones pendientes en el litigio principal.[74]

113. Quizá merezcan mención también otros dos elementos a este respecto. En primer lugar, el problema aludido por el juez remitente era de carácter ciertamente técnico y se insertaba en un ámbito susceptible de diversas interpretaciones. En efecto, no parece que nadie pueda alegar que el Derecho de la Unión solo permita una forma concreta de repartir los asuntos dentro de un tribunal para que sea conforme con el derecho a un juez establecido por la ley o, por extensión, con el derecho a un juicio justo. En segundo lugar, y quizá más importante, la resolución de remisión no hacía referencia a ningún elemento que, aisladamente o de forma combinada, pudiese suscitar dudas en cuanto a la independencia e imparcialidad de los órganos judiciales implicados, o acerca de la salud general del sistema judicial. En particular, en dicho asunto no se mencionó al Tribunal de Justicia ningún problema estructural, sistémico o de otro modo relativo al Estado de Derecho. Por el contrario, los hechos del asunto demostraban que el sistema nacional

71 Auto de 6 de octubre de 2020 (C-623/18, EU:C:2020:800).

72 Auto de 2 de julio de 2020 (C-256/19, EU:C:2020:523).

73 Sentencia de 9 de julio de 2020 (C-272/19, EU:C:2020:535).

74 Auto Maler, apartados 46 a 48.

realmente ofrecía ciertas vías de subsanación para la supuesta infracción de la ley, en caso de que la hubiera. De hecho, el propio órgano jurisdiccional remitente recurrió a ellas, si bien no parecía que el resultado final le satisficiera. [75]

114. En tales circunstancias, el abstenerse de entrar a valorar el fondo de la cuestión planteada puede considerarse conforme con la reiterada jurisprudencia según la cual, salvo indicios en contrario, el Tribunal de Justicia no puede suponer que las disposiciones nacionales que garantizan la independencia e imparcialidad de los tribunales se aplican de forma contraria a los principios consagrados por el ordenamiento jurídico interno o a los principios del Estado de Derecho. [76] En pocas palabras, no se apreció ningún problema de gravedad, derivado quizá del artículo 19 TUE, apartado 1, que invitase a pensar que el sistema jurídico nacional no era capaz de solucionar sus propias deficiencias.

115. Por último, en el asunto estado federado de Hesse, el órgano jurisdiccional remitente había planteado al Tribunal de Justicia una cuestión relativa a su propia condición de «órgano jurisdiccional», en el sentido del artículo 267 TFUE, interpretado a la luz del artículo 47 de la Carta. El Tribunal de Justicia observó que, con dicha cuestión, el órgano jurisdiccional remitente en esencia le instaba a examinar la admisibilidad de su petición de decisión prejudicial. En efecto, dado que la condición de «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE es un requisito para la admisibilidad de la remisión prejudicial, su cumplimiento podía considerarse necesario para que el Tribunal de Justicia entrase a interpretar la disposición de Derecho de la Unión mencionada en la otra cuestión prejudicial planteada.

116. El Tribunal de Justicia analizó detenidamente las inquietudes formuladas por el órgano jurisdiccional remitente en cuanto a la admisibilidad y llegó a la conclusión de que dicho órgano cumplía los requisitos del artículo 267 TFUE. [77] Sin embargo, el Tribunal de Justicia cerró la sección sobre la admisibilidad declarando que «esta conclusión carece de incidencia en el examen de la admisibilidad de la segunda cuestión prejudicial, la cual, como tal, es inadmisible. En efecto, dado que esta cuestión tiene por objeto la interpretación del propio artículo 267 TFUE, que no es aplicable a efectos de la resolución del litigio principal, la interpretación solicitada mediante dicha cuestión prejudicial no responde a una necesidad objetiva para la resolución que el órgano jurisdiccional remitente debe adoptar». [78]

117. La postura adoptada por el Tribunal de Justicia en su sentencia y la redacción de algunos de sus pasajes, al menos a primera vista, resultan un tanto sorprendentes. Sin embargo, tras un examen minucioso, quizá puedan entenderse de la siguiente manera.

118. El Tribunal de Justicia meramente quería manifestar que, cuando surgen dudas acerca del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 267 TFUE para la admisibilidad de la remisión, el examen de dichas dudas obviamente corresponde a la *admisibilidad* de la cuestión, y no al fondo. Por lo tanto, si resulta dudosa la condición de «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE del órgano que realiza la remisión (supuestamente, por no gozar de la debida independencia, como en el asunto estado federado de Hesse, o por cualquier otro motivo), este

75 *Ibid*., véanse los apartados 7 a 27, en especial el apartado 16.

76 Ya en la sentencia de 4 de febrero de 1999, Köllensperger y Atzwanger (C-103/97, EU:C:1999:52), apartado 24.

77 Sentencia estado federado de Hesse, apartados 42 a 61.

78 *Ibid*., apartado 62.

problema constituye un aspecto preliminar del procedimiento, con independencia de si se le presentó al Tribunal de Justicia en términos de admisibilidad o si se configuró como una cuestión prejudicial específica. [79]

119. Es cierto que la postura del Tribunal de Justicia a este respecto no ha sido coherente a lo largo de los años. En efecto, la naturaleza judicial del órgano que plantea la petición de decisión prejudicial ha sido valorada tanto desde el punto de vista de la competencia del Tribunal de Justicia [80] como de la admisibilidad de la remisión. [81] Además, a diferencia del asunto estado federado de Hesse, el Tribunal de Justicia en algunos casos ha respondido a las cuestiones relativas al concepto de «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE y a si el órgano nacional que formulaba la petición en un determinado asunto podía considerarse como tal. [82]

120. Sin embargo, yo no creo que deba ponerse mucho más énfasis en la inevitable heterogeneidad de la jurisprudencia acumulada a lo largo de los años, pues esta, por definición, tiende a depender de las circunstancias de cada caso. Aunque esta afirmación pueda resultar insatisfactoria desde una perspectiva teórica, no creo que plantee ningún problema concreto. Cuando el Tribunal de Justicia examina la naturaleza jurídica de un órgano nacional que efectúa una remisión, carece de relevancia práctica si lo hace en el contexto de la competencia, de la admisibilidad o (eventualmente) incluso del fondo. El órgano jurisdiccional nacional obtiene la aclaración solicitada y, si el Tribunal de Justicia detecta un problema, la remisión se rechaza por razones de procedimiento sin que se llegue a tratar el fondo de las cuestiones prejudiciales planteadas. [83]

121. Por lo tanto, no considero que en la sentencia estado federado de Hesse el Tribunal de Justicia se apartase de la jurisprudencia antes descrita. En cualquier caso, los presentes asuntos se diferencian claramente de los examinados en las sentencias Miasto Łowicz, Maler y estado federado de Hesse, cuestión sobre la que vuelvo a continuación.

iii) Diferencia entre los presentes asuntos y los antes referidos

122. En primer lugar, a diferencia de la situación del asunto Miasto Łowicz, la respuesta que dé el Tribunal de Justicia a la primera cuestión puede ser perfectamente tenida en cuenta, ya que se refiere a la correcta composición de la sala que conoce del asunto. Desde este punto de vista, la pertinencia de la primera cuestión conecta con la necesidad de resolver un problema concreto y real que afecta directamente al procedimiento pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente. A este respecto, la presidenta de la sección tiene a su disposición distintas opciones para subsanar el incumplimiento.

79 Cf. Iannuccelli, P., «L'indépendance du juge national et la recevabilité de la question préjudicielle concernant sa propre qualité de «juridiction», *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2021, pp. 823 a 841.

80 Véase, en particular, la sentencia de 6 de octubre de 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664), apartados 16 a 31.

81 Véase, en particular, la sentencia de 21 de enero de 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17), apartados 51 a 80.

82 Véanse, en particular, las sentencias de 27 de abril de 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171), apartados 21 a 24; de 4 de junio de 2002, Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329), apartados 10 a 19, y de 16 de diciembre de 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723), apartados 54 a 63.

83 Véanse también las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto Gullotta y Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168), puntos 15 y 25.

123. En referencia a la taxonomía mencionada en la sentencia Miasto Łowicz, considero que los presentes asuntos encajan a la perfección en la *tercera categoría*: el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia una respuesta para poder resolver una cuestión procesal del Derecho interno antes de poder pronunciarse sobre el fondo de los asuntos.

124. De igual manera, los presentes asuntos pertenecen también a la *segunda categoría*: el órgano jurisdiccional remitente invoca las disposiciones de la Directiva 2016/343, un acto legislativo de la Unión que establece normas procesales aparentemente aplicables al procedimiento principal, tanto *ratione personae* como *ratione materiae*.[84]

125. En tales circunstancias, y habida cuenta de los supuestos vínculos existentes entre algunos de los jueces que componen las secciones llamadas a resolver los procedimientos principales y el ministro de Justicia/fiscal general, resulta comprensible que el órgano jurisdiccional remitente se pregunte si las medidas nacionales controvertidas son compatibles con las disposiciones de la Directiva 2016/343. El artículo 3 de esta Directiva establece el principio según el cual «los Estados miembros garantizarán que se presume la inocencia de los sospechosos y acusados hasta que se pruebe su culpabilidad con arreglo a la ley». A este respecto, debe señalarse que la presunción de inocencia queda consagrada en el artículo 48 de la Carta, que coincide con el artículo 6, apartados 2 y 3, del CEDH, tal como resulta de las Explicaciones sobre la Carta.[85] En cambio, el artículo 6 de la Directiva 2016/343, que se hace eco del considerando 22, dispone esencialmente que la carga de la prueba para determinar la culpabilidad de los sospechosos y acusados recaiga en la acusación, y que cualquier duda sobre la culpabilidad beneficie siempre al sospechoso o acusado.

126. Por lo tanto, si las disposiciones de la Directiva 2016/343 *realmente se oponen* a unas medidas nacionales como las aquí controvertidas es una cuestión que se refiere al fondo, y no a la admisibilidad, de la primera cuestión prejudicial.

127. En segundo lugar, a diferencia del asunto Maler, la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente se refiere a la compatibilidad de determinadas medidas nacionales con disposiciones del Derecho primario y derivado de la Unión. Dicho de otra manera, los presentes asuntos no son una mera muestra (desvaída) de lo que, en esencia, pudiera ser un problema interno del ordenamiento jurídico nacional. Además, el fondo del litigio versa sobre un elemento básico de la imparcialidad judicial, no sobre un aspecto meramente técnico sobre el que no haya una postura unánime en el Derecho de la Unión. Por otro lado, aparentemente estos posibles problemas revisten cierta gravedad y pueden llegar a tener consecuencias estructurales significativas. Por último, los presentes asuntos se enmarcan en un contexto jurídico determinado en el cual no está en absoluto clara la capacidad del sistema para solucionar sus propias deficiencias.

128. En tercer lugar, en la sentencia estado federado de Hesse el Tribunal de Justicia ciertamente proporcionó las aclaraciones solicitadas por el órgano jurisdiccional remitente. Los elementos existencial («¿soy un órgano jurisdiccional?») y metafísico («recurro al procedimiento del artículo 267 TFUE para saber si puedo aplicar este procedimiento») que subyacían a la segunda cuestión prejudicial no impedían al Tribunal de Justicia examinar las cuestiones planteadas. El *obiter dictum* que contiene el apartado 62 de la sentencia cumple, en líneas generales, una función

84 Tal como he expuesto en los puntos 69 a 71 de las presentes conclusiones.

85 Véase, por ejemplo, la sentencia de 25 de febrero de 2021, Dalli/Comisión (C-615/19 P, EU:C:2021:133), apartado 223.

pedagógica. Si en los presentes asuntos el Tribunal de Justicia declarase inadmisibles las remisiones en su totalidad, el órgano jurisdiccional remitente no obtendría orientación alguna sobre los problemas planteados.

129. Por lo tanto, lejos de poner en tela de juicio mi conclusión sobre la admisibilidad de la primera cuestión prejudicial, la más reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia en realidad demuestra por qué dicha cuestión es necesaria para que el órgano jurisdiccional remitente resuelva los asuntos pendientes ante él.

B. Naturaleza y límites del artículo 19 TUE, apartado 1

130. En la sección anterior de las presentes conclusiones he tratado de explicar por qué considero que, en línea con la aplicación de la jurisprudencia tradicional del Tribunal de Justicia sobre su propia competencia y sobre la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial, la primera cuestión prejudicial es admisible. También he intentado sistematizar la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia, demostrando por qué no hay nada en ella que altere dicha postura tradicional abierta.

131. No obstante, ahora es necesario abordar un (nuevo) problema espinoso: el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. A nadie se le escapa que la inquietud existente respecto a la valoración de la admisibilidad de los presentes asuntos, y quizá en otros recientemente sometidos al Tribunal de Justicia o pendientes ante él, se deriva, en cierta medida, de la «generosa» postura adoptada por el Tribunal de Justicia respecto a la interpretación del artículo 19 TUE, apartado 1. En efecto, una vez desaparecidos los límites sustantivos que imponía la necesidad de estar «comprendido en el ámbito de aplicación» del Derecho de la Unión para que fuese competente el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, inevitablemente ha surgido la preocupación por la posibilidad de una excesiva aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. [86] Antes o después, puede llegar a haber incluso la tentación de recuperar dichos límites en el ámbito de la admisibilidad. [87]

132. No se puede negar la amplitud de la postura adoptada en la sentencia Associação Sindical dos Juízes Portugueses: el ámbito de aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, es extenso, tanto *ratione materiae* (pues comprende todas las materias sometidas al Derecho de la Unión, con independencia de si los Estados miembros están aplicando el Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta en el caso concreto) como *ratione iudicis* (ya que incluye a todo órgano nacional competente para pronunciarse, en calidad de órgano jurisdiccional, sobre cuestiones relativas a la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión). Tal como señalé en las conclusiones del asunto AFJR, sería realmente difícil hallar un órgano jurisdiccional nacional que, por definición, carezca de competencias para pronunciarse sobre cuestiones del Derecho de la Unión. [88]

133. Partiendo de ahí, cabría argumentar que, habida cuenta del amplio alcance del artículo 19 TUE, apartado 1, resulta necesaria una concepción más restrictiva de la *admisibilidad* de los asuntos que suscitan dudas con arreglo a dicha disposición. En tal situación, los criterios de

86 Como ya expuse en las conclusiones AFJR, puntos 212 y siguientes.

87 En ese momento, podrían ser correctas las advertencias de la doctrina antes citadas (véanse los puntos 108 y 109 y la nota 69 de las presentes conclusiones).

88 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto AFJR, punto 207.

admisibilidad constituirían las compuertas que evitasen al Tribunal de Justicia verse inundado de un número inagotable de remisiones relativas a diversos aspectos que, a juicio de algunos órganos jurisdiccionales nacionales, planteasen dudas sobre la independencia del poder judicial nacional.

134. En la presente sección voy a explicar por qué no comparto esta opinión. En efecto, considero que la postura del Tribunal de Justicia a este respecto (si se enfoca y aplica debidamente) es correcta. A tal fin, es necesario exponer la naturaleza del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo: este constituye simplemente una solución extraordinaria para casos excepcionales. Por lo tanto, el listón de la admisibilidad está y ha de permanecer bajo, mientras que el umbral sustantivo para su infracción se halla relativamente elevado (1). De este modo, el artículo 19 TUE, apartado 1, complementa, pudiendo llegar más lejos que ellas, otras dos disposiciones clave del Tratado que también son concreción del principio de independencia judicial: el artículo 47 de la Carta y el artículo 267 TFUE (2).

a) Naturaleza y alcance del artículo 19 TUE, apartado 1

135. Para empezar, es preciso recalcar que la lectura que el Tribunal de Justicia hace de esta disposición se refleja en el tenor del propio artículo 19 TUE, apartado 1, que exige a los Estados miembros establecer «las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva *en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión*». La obligación que en él se establece es exhaustiva e incondicional. Atiende al ámbito material, no a las circunstancias del caso concreto.

136. No se puede negar que, por principio, es necesario ofrecer unas garantías mínimas de independencia judicial respecto a todos los órganos jurisdiccionales y en todas sus actuaciones. Sería absurdo alegar que una normativa nacional sobre la Administración de Justicia no suscita ninguna duda en los asuntos estrictamente interiores y, en cambio, puede plantear problemas cada vez que procede aplicar una disposición o principio del Derecho de la Unión. La independencia (o dependencia) es una cuestión de control, presión e influencia. Es un aspecto estructural y debe garantizarse con carácter transversal. Sin duda, una persona que influencie o incluso controle a un juez o tribunal puede decidir ejercer o no su influencia en un caso concreto. Sin embargo, esto difícilmente puede llevar a calificar a ese juez, de forma general, como «independiente». [89] Por este motivo, simplemente no existe una «independencia judicial en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión» en contraposición a una «independencia judicial en asuntos meramente internos». [90] No hay una independencia judicial «a tiempo parcial». [91]

137. Además, muchas veces es imposible identificar, al inicio de un procedimiento, si en el curso de este va a resultar aplicable una disposición o principio del Derecho de la Unión. Además, muchas resoluciones judiciales pueden llegar a penetrar en la «esfera judicial» de la Unión, por una u otra razón, después de haber sido dictadas. El reconocimiento mutuo, por no hablar de la confianza recíproca, difícilmente podría funcionar si se exigiese a las autoridades nacionales

89 Llama la atención que ideas no muy diferentes sobre la «independencia sectorial» se formularon a partir de 1989 en muchos antiguos países comunistas como forma de autojustificación y continuidad judicial, en el sentido de que en ciertas materias (como el «Derecho civil ajeno a la política») los jueces (ya) eran realmente independientes, sobre todo porque en ellas (ya) no se trataba de influenciar en la resolución de litigios individuales. Véase un excelente relato de fácil lectura en inglés de cómo funcionaba realmente el sistema (y las lagunas que presenta esta argumentación desde el punto de vista de la auténtica independencia judicial), por ejemplo, en Markovits, I., *Justice in Lüritz: Experiencing Socialist Law in East Germany*, Princeton University Press, 2010.

90 A este respecto, véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339), puntos 54 y 55.

91 O «en función del área del Derecho»: la idea de que, aunque quizá pueda haber algunos problemas en «asuntos políticos», las «áreas más técnicas del Derecho de la Unión», como el IVA o el medio ambiente, seguirían aplicándose debidamente, solo puede defenderse si se carece por completo de conocimientos históricos o de cómo funciona (o deja de funcionar, mejor dicho) un poder judicial secuestrado.

comprobar cada vez si un órgano jurisdiccional de otro Estado miembro era «suficientemente independiente» cuando se ocupó de un litigio que (al principio) era meramente interior y que posteriormente cruzó la frontera (en sentido metafórico), produciendo así efectos jurídicos en otro Estado miembro.

138. No obstante, este problema no se limita a la dimensión horizontal de la cooperación mutua entre Estados miembros.[92] En un sistema como el de la Unión, en que el Derecho es el principal vehículo para lograr la integración, es de capital importancia la existencia de un sistema judicial independiente (tanto en el ámbito central como en el nacional), capacitado para garantizar la correcta aplicación del Derecho de la Unión. Básicamente, sin un poder judicial independiente, simplemente dejaría de haber un verdadero ordenamiento jurídico. Si no hay Derecho, difícilmente puede haber integración. La aspiración de forjar «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa» está abocada al fracaso si comienzan a aparecer grietas en el mapa judicial europeo.

139. Por las razones expuestas, es fundamental que el sistema judicial europeo insista categóricamente en las garantías mínimas de independencia e imparcialidad judicial por parte de todos sus miembros, *independientemente* de si en un caso concreto ante un cierto tribunal se está aplicando efectivamente el Derecho de la Unión.

140. No obstante, todos estos argumentos estructurales referentes al *porqué* poco revelan sobre el *cómo*. Para empezar, ¿tiene el artículo 19 TUE, apartado 1, un ámbito de aplicación *ilimitado* que comprende cualquier potencial problema relativo a la Administración de Justicia de los Estados miembros, sus procedimientos y su práctica? Dicho de otra manera, ¿se parece el artículo 19 TUE, apartado 1, a un potente microscopio electrónico, capaz de detectar hasta las mínimas partículas que puedan (o no) afectar a la «salud» de la Justicia nacional?

141. A mi parecer, la respuesta ha de ser negativa. El ámbito de aplicación *material* del artículo 19 TUE, apartado 1, no determina aún el *umbral* que se requiere para su *infracción*. El primero es el *área* «cubierta» por los principios consagrados en la disposición del Derecho de la Unión: en consecuencia, las medidas nacionales comprendidas en dicha área pueden ser objeto de un examen de la compatibilidad con los principios que de esa disposición se derivan. En cambio, la infracción es el *criterio* aplicable en dicho examen.

142. Esta afirmación precisa varias aclaraciones.

143. En primer lugar, ¿cuál es realmente el criterio para apreciar una posible infracción del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo? Una vez más, el tenor del artículo 19 TUE, apartado 1, prescribe la obligación del Estado miembro y, en consecuencia, establece cuándo se incumple dicha obligación. Solo cuando los Estados miembros dejan de establecer «las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva» infringen la citada disposición.

144. Por lo tanto, estoy de acuerdo con el Abogado General Tanchev en que el artículo 19 TUE, apartado 1, es una disposición primordialmente relativa a los elementos estructurales y sistémicos de los ordenamientos jurídicos nacionales.[93] Estos elementos, ya procedan de actos del

[92] En este contexto, véanse, en particular, las sentencias de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias en el sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), y de 17 de diciembre de 2020, Openbaar Ministerie (Independencia de la autoridad judicial de emisión) (C-354/20 PPU y C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033).

[93] Véanse, en particular, las conclusiones del Abogado General Tanchev presentadas en el asunto Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios) (C-192/18, EU:C:2019:529), punto 115, y en los asuntos acumulados Miasto Łowicz y Prokurator Generalny (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2019:775), punto 125.

poder legislativo o ejecutivo nacional o de una práctica judicial, pueden poner en tela de juicio la capacidad del Estado miembro para garantizar la tutela judicial efectiva para los justiciables. En otras palabras, lo importante a tenor del artículo 19 TUE, apartado 1, es si el sistema judicial de un Estado miembro cumple con el principio del Estado de Derecho, uno de los valores fundamentales de la Unión, que también se consagra en el artículo 2 TUE.

145. Este, según creo, es un argumento que el Tribunal de Justicia hasta la fecha no ha hecho suyo expresamente, aunque tampoco lo ha rechazado. No se ha ocupado de este tema porque no ha sido necesario para resolver los asuntos que se le han planteado.

146. En segundo lugar, si efectivamente es así, el listón de la *admisibilidad* respecto al artículo 19 TUE, apartado 1, no se ha colocado a una altura mayor de la habitual, ni tiene por qué hacerse tal cosa. A este respecto, la tradicional jurisprudencia y postura sobre la admisibilidad, expuesta con detalle en la sección anterior de las presentes conclusiones, es suficiente. En efecto, el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, ya presenta un *umbral* sustantivo propio y relativamente elevado respecto a su incumplimiento.

147. El artículo 19 TUE, apartado 1, contiene una vía extraordinaria para subsanar situaciones extraordinarias. Con ella no se pretende abarcar todos los posibles problemas relativos a la Administración de Justicia nacional, sino solo aquellos de determinada gravedad o de carácter sistémico, para los cuales el ordenamiento jurídico interno no parezca ofrecer una solución adecuada.

148. Con *gravedad* y *carácter sistémico* no quiero decir que, para quedar comprendido por dicha disposición, el problema deba darse necesariamente en un número significativo de asuntos o afectar a gran parte del sistema judicial nacional. Lo fundamental es si el problema (aislado o recurrente) sometido a la atención del Tribunal de Justicia puede llegar a comprometer el buen funcionamiento del sistema judicial nacional, afectando así a la capacidad del Estado miembro para establecer las vías de recurso necesarias a favor de los justiciables.

149. Visto desde esta perspectiva, no escasean las situaciones dentro de los sistemas judiciales nacionales en que pueden darse errores individuales, incluso errores repetitivos y, por tanto, estructurales, pero que no alcanzan el umbral del artículo 19 TUE, apartado 1. Son ejemplos de ello la incorrecta indexación de los salarios judiciales en un determinado año; la no aprobación del bonus de final de año; el hecho de no asignar un asunto a la sala correcta del tribunal o al juez ponente correcto; el hecho de no promocionar a la persona más cualificada al puesto de presidente de la sala, etc. Por el contrario, el que un único pero clave nombramiento judicial se haya efectuado de forma ilícita, a pesar de ser un hecho aislado, puede tener repercusiones sistémicas que merezcan atención a la luz del artículo 19 TUE, apartado 1. [94]

150. Otro aspecto que, a mi parecer, reviste importancia desde el punto de vista del artículo 19 TUE, apartado 1, es si el sistema nacional ofrece, *de hecho y de Derecho*, suficientes garantías estructurales que permitan la *autocorrección* del problema una vez se detecta. Si el marco normativo general adoptado por un Estado miembro, en principio, puede subsanar un posible error, los casos individuales de *aplicación errónea* de dicho marco normativo no dan lugar automáticamente a una infracción del artículo 19 TUE, apartado 1. No le corresponde al Tribunal de Justicia supervisar meticulosamente el cumplimiento de sus propias normas

[94] Véanse, a este respecto, las conclusiones AFJR, puntos 265 a 279 (en relación con el nombramiento indebido del jefe de la Inspección Judicial).

nacionales por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales.[95] Por consiguiente, salvo que concurran indicios de consecuencias de mayor alcance, un caso aislado de supuesto error en la interpretación o aplicación de una disposición nacional, dentro de un sistema jurídico *por lo demás saludable* y conforme con el Derecho de la Unión, no constituye una infracción del artículo 19 TUE, apartado 1.

151. Una vez más, huelga decir que no todo asunto que pueda afectar a las reglas que rigen la Justicia o los procedimientos judiciales es una cuestión relativa al Estado de Derecho.[96] El control que debe ejercer el Tribunal de Justicia sobre las medidas nacionales que puedan afectar a la independencia del poder judicial nacional se limita necesariamente a las situaciones *patológicas*.

152. En tercer lugar, dentro de esta valoración es esencial no examinar solo las leyes «sobre el papel», sino también su aplicación práctica. El Tribunal de Justicia ha examinado reiteradamente la compatibilidad con el Derecho de la Unión de leyes y reglamentos nacionales desde que comienzan a aplicarse en la práctica,[97] atendiendo a la interpretación que de ellos hacen los órganos jurisdiccionales nacionales[98] y, si procede, teniendo en cuenta los principios generales del ordenamiento jurídico nacional.[99] Por este motivo, el Tribunal de Justicia ha insistido en que las presuntas infracciones del artículo 19 TUE, apartado 1, deben examinarse siempre en su contexto, teniendo en cuenta *todas las circunstancias relevantes*. Los aspectos técnicos del problema sometido a la atención del Tribunal de Justicia no pueden examinarse en «aislamiento clínico» del entorno jurídico e institucional general.[100]

153. Así pues, es obvio que el Tribunal de Justicia mira más allá de la disposición individual: su examen no se limita a las disposiciones del Derecho nacional inmediatamente relacionadas, sino que se extiende a un entorno jurídico e institucional más amplio.[101] Dicho en pocas palabras, toda posible dolencia de un «paciente» individual debe valorarse teniendo en cuenta su estado general de «salud» respecto a la independencia judicial.

154. Desde este punto de vista, sigo sin ver cómo puede afectar a la igualdad de los Estados miembros o cómo puede establecer un doble rasero la interpretación del artículo 19 TUE, apartado 1, que expongo en esta sección. Los criterios son exactamente los mismos y se exigen a todos por igual. Sin embargo, el estado de cada paciente es objetivamente distinto.[102] Difícilmente se puede concebir la igualdad entre los Estados miembros de una manera meramente formal, por no decir formalista, según la cual todos deban ser tratados exactamente igual, *independientemente*

95 Véase una postura similar, en un contexto diferente, en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 1 de diciembre de 2020, Ástráðsson/Islandia (en lo sucesivo, «sentencia Ástráðsson», CE:ECHR:2020:1201JUD002637418), § 209 y jurisprudencia citada.

96 Véase, por analogía, la sentencia de 26 de marzo de 2020, Reexamen Simpson/Consejo y HG/Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), apartados 71 a 76. Véase también, en un contexto diferente, la sentencia Ástráðsson del TEDH, § 234.

97 Véase, en este sentido, la sentencia de 27 de noviembre de 2003, Comisión/Finlandia (C-185/00, EU:C:2003:639), apartado 109.

98 Véase, en este sentido, la sentencia de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780), apartado 166.

99 Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de junio de 2003, Comisión/Francia (C-233/00, EU:C:2003:371), apartado 84.

100 Véanse las conclusiones AFJR, especialmente los puntos 243 y 244 y jurisprudencia citada.

101 Véanse las sentencias de 16 de diciembre de 2008, A. K. y otros, apartado 142, y de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153), apartados 98 a 106 y 163.

102 Volviendo a la metáfora del paciente, la idea de que el contexto objetivo no es relevante en casos como este me hace pensar en una postura según la cual, cuando un equipo de primeros auxilios acaba de llegar a la escena de un accidente de tráfico, no solo ha de examinar a los pasajeros que viajaban en los vehículos implicados en la colisión, sino también a los pasajeros de todos los vehículos presentes, aunque no estuviesen implicados en la colisión y simplemente se hubiesen detenido a ver qué sucedía. Después de todo, *todos ellos son pasajeros de vehículos* y deben ser *tratados exactamente igual*, sean cuales sean las circunstancias.

de la situación y del contexto en que se encuentren. Automatismo insensible no es igualdad (material), pues esta exige tratar igual las situaciones idénticas, pero también tratar de manera distinta las situaciones diferentes. [103]

155. En cuarto y último lugar, la consecuencia de esta interpretación del artículo 19 TUE, apartado 1, es que la valoración de si una medida nacional satisface las exigencias del artículo 19 TUE, apartado 1, no se ha de efectuar al determinar la admisibilidad de las cuestiones («¿es aplicable el artículo 19 TUE, apartado 1, en el presente asunto?»), sino al examinar su fondo («¿cumple la medida nacional los criterios del artículo 19 TUE, apartado 1?»).

156. A su vez, esto suscita otra importante cuestión, de carácter más pragmático: ¿puede esta postura generar problemas de afluencia de asuntos al Tribunal de Justicia?

157. Considero que no.

158. Por un lado, la actual jurisprudencia sobre la admisibilidad permite al Tribunal de Justicia rechazar expeditivamente los asuntos artificiales o hipotéticos, incluso aquellos en que, pese a estar comprendidos *ratione materiae* en el ámbito de aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, el órgano jurisdiccional nacional no podría tener en cuenta (como en el asunto Miasto Łowicz) la respuesta del Tribunal de Justicia a la cuestión o cuestiones planteadas. [104] De igual manera, los casos en los que no parezcan cumplirse los requisitos del artículo 19 TUE, apartado 1, o el órgano jurisdiccional remitente no haya explicado por qué puede plantearse un problema derivado de dicha disposición pueden ser rechazados si no se satisfacen las condiciones de pertinencia y necesidad de la cuestión.

159. Como ya he tratado de explicar, el *umbral* para el incumplimiento del artículo 19 TUE, apartado 1, es relativamente elevado. Si las medidas nacionales impugnadas, al margen de su carácter lícito o ilícito, no presentan una verdadera relación con el Estado de Derecho (habida cuenta de su gravedad y de las repercusiones sistémicas de la supuesta infracción, o de la capacidad del sistema para autocorregirse), un examen del fondo del asunto no parece resultar más complejo o gravoso en cuanto a su duración para los tribunales de la Unión que el examen de la admisibilidad. [105]

160. En consecuencia, una aplicación ortodoxa de la tradicional jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la admisibilidad en los asuntos en que las cuestiones prejudiciales planteadas se referían a la interpretación del artículo 19 TUE, apartado 1, no genera, a mi parecer, ningún riesgo de que se abran las compuertas del Tribunal de Justicia a una riada de remisiones extravagantes, mal escogidas o maliciosas. De igual manera, no exige al Tribunal de Justicia «afinar» la aplicación de su habitual criterio de la «necesidad» para rechazar más asuntos de los que normalmente rechaza.

103 Bartlett, R. C., y Collins, S. D., *Aristotle's Nicomachean Ethics*: *A New Translation*, University of Chicago Press, 2011.

104 Véase un ejemplo reciente en las conclusiones del Abogado General Pikamäe presentadas en el asunto IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi) (C-564/19, EU:C:2021:292), puntos 85 a 92.

105 A este respecto, el razonamiento formulado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Maler en cuanto a la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial perfectamente podría haber servido, con la misma extensión y profundidad, como resolución sobre el fondo.

b) Artículo 19 TUE, apartado 1, artículo 47 de la Carta y artículo 267 TFUE: mismo contenido pero diferente finalidad

161. Hay un último elemento relativo al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, que merece ser analizado: ¿qué relación tiene esta disposición con otras normas de los Tratados donde también se consagra el principio de independencia judicial, en particular el artículo 47 de la Carta y el artículo 267 TFUE?[106] En efecto, la interrelación entre estas disposiciones ha generado cierta confusión entre las partes, y también en numerosos órganos jurisdiccionales remitentes. ¿Establecen dichas disposiciones distintos tipos de «independencia judicial»? ¿Es posible que un órgano jurisdiccional nacional sea independiente en el sentido de una de ellas, pero no lo suficientemente independiente a los efectos de otra? ¿Existen, en consecuencia, distintas «independencias judiciales» en el Derecho de la Unión?

162. En mi opinión, la respuesta es tan sencilla como «no»: hay *un único principio* de independencia judicial. Además de resultar evidente desde el punto de vista lógico, queda demostrado también por el hecho de que el Tribunal de Justicia se ha referido siempre de la misma forma a este concepto, con independencia de la disposición de la Unión aplicada en cada caso.[107] Por lo tanto, no puedo sino respaldar plenamente la opinión de los Abogados Generales Tanchev y Hogan en el sentido de que el contenido tanto del artículo 19 TUE, apartado 1, como del artículo 47 de la Carta respecto a la independencia judicial es esencialmente idéntico.[108]

163. Dicho esto, idéntico contenido no significa necesariamente idéntico resultado en un caso concreto. Las tres disposiciones son diferentes en su alcance y finalidad dentro de la estructura de los Tratados, y esta diferencia lógicamente se traduce en un tipo de examen ligeramente diferente que se ha de llevar a cabo en virtud de cada una de estas tres disposiciones.

164. El artículo 19 TUE, apartado 1, tiene un extenso ámbito de aplicación que abarca más allá de las situaciones individuales tradicionalmente sometidas al Derecho de la Unión. Exige a los Estados miembros garantizar que, habida cuenta del papel que desempeñan en el ordenamiento jurídico de la Unión, la organización y funcionamiento de sus órganos jurisdiccionales se ajusten a los valores de la Unión, especialmente al del Estado de Derecho. El umbral del incumplimiento de esta disposición se sitúa a una altura elevada: solo las incidencias de carácter sistémico o de cierta gravedad que no puedan solventarse dentro del propio sistema de recursos constituyen infracción. A este respecto, el análisis del Tribunal de Justicia trasciende claramente del asunto individual e incluye, en general, la estructura institucional y constitucional del sistema judicial nacional.

165. El artículo 47 de la Carta es una disposición que consagra un derecho subjetivo de toda parte en un procedimiento (el derecho a un recurso efectivo y a un juicio justo) que entra en juego cuando un asunto está comprendido en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión con

106 Dejando aparte otros regímenes específicos (en general, de Derecho derivado) que utilizan y desarrollan también el concepto de independencia judicial y que asimismo pueden venir a colación en determinadas situaciones, como la Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción (DO 2006, L 354, p. 56). Véanse, en detalle, las conclusiones en el asunto AFJR, puntos 183 a 225.

107 Véanse, en particular, las sentencias de 16 de febrero de 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126), apartados 37 y 38 (en relación con el artículo 267 TFUE); A. K. y otros (apartados 121 y 122) (en relación con el artículo 47 de la Carta), y de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartados 71 a 73 (en relación con el artículo 19 TUE, apartado 1), así como de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153), apartado 143.

108 Véanse las conclusiones del Abogado General Hogan presentadas en el asunto Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055), puntos 45 y 46, y las conclusiones del Abogado General Tanchev presentadas en el asunto A. K. y otros, EU:C:1019:551, punto 85.

arreglo al artículo 51, apartado 1, de la Carta. Dentro de este ámbito, todas las partes pueden invocar una infracción del artículo 47 de la Carta. La verificación de la «independencia» de un órgano jurisdiccional, en este contexto, requiere una valoración detallada y específica de todas las circunstancias pertinentes. Los problemas asociados a alguna característica estructural o sistémica del sistema judicial nacional solo son relevantes en la medida en que tengan incidencia en el procedimiento individual. A este respecto, la intensidad del control que ejerza el Tribunal de Justicia respecto a la independencia del órgano judicial en cuestión será moderada: no todas las infracciones de la ley constituyen una vulneración del artículo 47 de la Carta. Se requiere un cierto grado de gravedad. Sin embargo, una vez alcanzada esta gravedad, ello basta para que exista una infracción del artículo 47 de la Carta, pues no se impone ninguna otra condición a quien pretenda hacer valer el derecho individual derivado del Derecho de la Unión.

166. Por último, el artículo 267 TFUE tiene un amplio ámbito de aplicación material que abarca todas las situaciones en las que pueda ser aplicable alguna disposición del Derecho de la Unión, así como ciertas situaciones ajenas a este.[109] El concepto de «órgano jurisdiccional» (que, por definición, presupone la independencia de sus miembros) adquiere un carácter funcional en dicha disposición: sirve para identificar los órganos nacionales que pueden ser interlocutores del Tribunal de Justicia en el procedimiento prejudicial. El análisis con arreglo al artículo 267 TFUE se centra en un aspecto estructural y una perspectiva general: la posición de dicho órgano dentro del marco institucional del Estado miembro. La intensidad del control del Tribunal de Justicia respecto a la independencia del órgano, dentro de este contexto, es menor. No en vano, la finalidad del artículo 267 TFUE es simplemente identificar a los interlocutores institucionales adecuados desde el punto de vista de la admisibilidad.

167. Esta diferenciación tiene importantes consecuencias para las partes, así como para los órganos jurisdiccionales remitentes.

168. En primer lugar, solo cabe invocar una posible incidencia constitutiva de infracción del artículo 47 de la Carta en relación con un derecho individual garantizado por el Derecho de la Unión.[110] Con ello es probable que se excluyan de la posibilidad de invocar dicha disposición los casos en que los propios jueces nacionales planteen cuestiones relativas a la incompatibilidad de su sistema con el principio de independencia judicial que rige en el Derecho de la Unión, ya que a ellos mismos difícilmente les asistirá un derecho reconocido por el Derecho de la Unión y que sea objeto de los litigios de los que conocen. En cambio, sin duda esos mismos jueces pueden plantear cuestiones admisibles con arreglo al artículo 19 TUE, apartado 1, y el artículo 267 TFUE.[111]

169. En segundo lugar, el tipo de control, el umbral y la intensidad pueden derivar en diferentes resultados en cuanto a la compatibilidad con el Derecho de la Unión. En particular, es perfectamente posible que un mismo asunto constituya una infracción del artículo 47 de la Carta

109 Véase, en particular, la sentencia de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), apartados 50 a 53. En relación con ciertos problemas específicos planteados por esta sentencia, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649), puntos 27 a 74.

110 Caso aparte son las situaciones en las que suscita la aplicación del artículo 51, apartado 1, de la Carta un régimen específico del Derecho derivado de la Unión, en virtud del cual deviene aplicable el artículo 47 de la Carta. Véanse las conclusiones AFJR, puntos 196 a 202.

111 Véanse también, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Hogan presentadas en el asunto Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055), puntos 33 a 47.

y, al mismo tiempo, no genere duda alguna en relación con el artículo 19 TUE, apartado 1,[112] de igual manera que es concebible una infracción del artículo 19 TUE, apartado 1, sin que resulte vulnerado el artículo 47 de la Carta.[113]

170. Habiendo concluido que la primera cuestión es admisible, paso a ocuparme del fondo.

C. Sobre el fondo

171. Con su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucide si el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 2 TUE y el principio del Estado de Derecho que en este se consagra, y el artículo 6, apartados 1 y 2, en relación con el considerando 22, de la Directiva 2016/343 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional con arreglo a la cual el ministro de Justicia/fiscal general, atendiendo a criterios que no se hacen públicos, puede adscribir jueces en comisión de servicios a tribunales de mayor grado por un período de tiempo indefinido y puede poner fin a dicha comisión de servicios en cualquier momento, a su entera discreción.

172. De acuerdo con una línea jurisprudencial asentada, el concepto de independencia judicial comprende dos aspectos: uno externo y uno interno.

173. El aspecto *externo* de la independencia (o independencia en sentido estricto) exige que el órgano que ha de resolver esté protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia en el enjuiciamiento por sus miembros de los litigios que se les sometan. Tal como el Abogado General Hogan acertadamente ha señalado en unas recientes conclusiones, la independencia en sentido estricto requiere que el órgano jurisdiccional nacional pueda «ejer[cer] sus funciones con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo».[114]

174. El aspecto *interno* se asocia al concepto de imparcialidad y se refiere a la igualdad de distancias que debe guardar el órgano de que se trate con respecto a las partes del litigio y a sus intereses respectivos en relación con el objeto de este. Este aspecto interno exige el respeto de la objetividad y la inexistencia de cualquier interés en la solución del litigio que no sea el de la estricta aplicación de la norma jurídica. Según recalcó el Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer en el asunto De Coster, la imparcialidad requiere de los jueces una «actitud psicológica de inicial indiferencia» respecto a los litigios, a fin de ser (y parecer) equidistante respecto a las partes.[115]

175. Tal como reiteradamente ha declarado el Tribunal de Justicia, estas dos exigencias «postulan la existencia de reglas, especialmente en lo referente a la composición del órgano, así como al nombramiento, a la duración del mandato y a las causas de inhibición, recusación y cese de sus

112 Una infracción individual del artículo 47 de la Carta que no alcanza el nivel de gravedad requerido por el artículo 19 TUE, apartado 1.

113 La infracción alcanza el umbral requerido por el artículo 19 TUE, apartado 1, pero no se ve afectado ningún derecho individual reconocido por el Derecho de la Unión con arreglo al artículo 47 de la Carta; es, en esencia, como ejemplo más reciente, la situación de la sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153), en particular el apartado 89.

114 Conclusiones del Abogado General Hogan presentadas en el asunto Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055), punto 58.

115 C-17/00, EU:C:2001:366, punto 93, en remisión a los escritos del jurista P. Calamandrei.

miembros, que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio». [116]

176. Así las cosas, la cuestión que se plantea en los presentes asuntos parece ser la siguiente: ¿ofrecen las medidas nacionales controvertidas (en particular, las que afectan a la *composición* de las secciones judiciales en los procedimientos penales) suficientes garantías respecto a la independencia e imparcialidad de todos y cada uno de los miembros de dichas secciones, de modo que disipen cualquier duda en el ánimo de los particulares sobre la posibilidad de que dichos miembros puedan verse influenciados por factores externos o puedan albergar algún interés en el resultado del procedimiento?

177. A mi parecer, es evidente que la respuesta a esta cuestión ha de ser negativa. En efecto, las medidas nacionales controvertidas suscitan serias dudas tanto en relación con el aspecto interno como con el aspecto externo de la independencia.

178. Para empezar, debo recalcar que, con arreglo al Derecho de la Unión, los Estados miembros no están obligados a adoptar ningún modelo constitucional determinado que rija las relaciones y la interacción entre los diferentes poderes del Estado, obviamente siempre que se mantenga una cierta separación básica de los poderes característica del Estado de Derecho. [117] De igual manera, no hay nada en el Derecho de la Unión que se oponga a que los Estados miembros recurran a un sistema en el que los jueces, por razones de servicio, sean adscritos temporalmente de un tribunal a otro, ya sea dentro del mismo nivel jerárquico o a un tribunal de rango superior. [118]

179. En los sistemas en que el ministro de Justicia es responsable de los aspectos organizativos y de personal de la Administración de Justicia, las decisiones relativas a la adscripción de jueces en comisión de servicios pueden estar comprendidas dentro de sus competencias. Siempre que se siga el procedimiento legal, se hayan obtenido los consentimientos requeridos por la legislación nacional [119] y, *durante la comisión de servicios, se sigan aplicando las normas ordinarias* de nombramiento, ejercicio y destitución de jueces, en sí mismo esto tampoco plantea problema alguno.

180. Sin embargo, en modo alguno parece ser este el caso de la normativa nacional controvertida en los presentes asuntos. En muchos aspectos, los jueces adscritos no están sometidos a las normas ordinarias, sino a un régimen jurídico especial (y ciertamente preocupante).

181. En primer lugar, considero que, en un sistema respetuoso con el Estado de Derecho, al menos debe existir un cierto grado de transparencia y responsabilidad respecto a las decisiones sobre la adscripción de jueces en comisión de servicios. Para ser claros, no creo que tales

116 Véanse, más recientemente, las sentencias estado federado de Hesse, apartado 52 y jurisprudencia citada, y de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153), apartado 117.

117 Sentencia A. K. y otros, apartado 130 y jurisprudencia citada. Véanse, con más detalle, las conclusiones AFJR, punto 230 y jurisprudencia citada.

118 En sentido similar, sentencias del TEDH de 25 de octubre de 2011, Richert/Polonia (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907), § 44, y de 20 de marzo de 2012, Dryzek/Polonia (CE:ECHR:2012:0320DEC001228509), § 49.

119 Por ejemplo, del órgano de autogobierno del poder judicial, de los presidentes o las salas de gobierno de los tribunales implicados y del propio juez de que se trate.

decisiones deban someterse necesariamente a alguna forma de control judicial (directo). Sin embargo, sí ha de haber otras formas de control para evitar la arbitrariedad y el riesgo de manipulación. [120]

182. En particular, toda decisión relativa a la adscripción de un juez en comisión de servicios (el inicio o la terminación de esta) debe tomarse atendiendo a criterios previamente conocidos y ha de estar debidamente motivada. A mi parecer, ni los criterios abstractos ni la motivación concreta han de ser especialmente detallados. No obstante, deben ofrecer un mínimo grado de claridad en cuanto a los motivos de la decisión, de modo que esta sea susceptible de alguna forma de control. [121]

183. Sin embargo, no se aprecia tal elemento de control en las medidas nacionales controvertidas. Tal como ha expuesto el órgano jurisdiccional remitente, los criterios aplicados por el ministro de Justicia/fiscal general para adscribir jueces en comisión de servicios y para poner fin a esta comisión, si existen, en cualquier caso no se han hecho públicos. También entiendo que las decisiones carecen de toda motivación. En tales circunstancias resulta difícil hablar de transparencia, responsabilidad y control.

184. En segundo lugar, es altamente preocupante que la comisión de servicios sea por tiempo indefinido y pueda ser revocada en cualquier momento a discreción del ministro de Justicia/fiscal general. En efecto, es difícil imaginar un ejemplo más obvio de colisión directa con el principio de inamovilidad de los jueces. A este respecto, me inclino por considerar que una comisión de servicios (judicial) normalmente se refiere a un período de tiempo concreto, definido por una duración determinada o hasta que se produce otro acontecimiento objetivamente comprobable (por ejemplo, cuando vuelve a estar disponible la plantilla habitual del tribunal o cuando la carga de asuntos pendientes en este tribunal se ha despachado, sobre todo en función de la razón concreta de la comisión de servicios). [122]

185. Sin duda, ha de admitirse una cierta flexibilidad a este respecto, tanto en relación con las circunstancias que justifican la comisión de servicios o su terminación como en cuanto a su duración. Sin embargo, el ejercicio de una discrecionalidad ilimitada, exenta de todo control y carente de transparencia, como la que se otorga al ministro de Justicia/fiscal general para adscribir jueces y *cesarlos* cuando le parezca oportuno, va mucho más allá de lo que puede considerarse razonable y necesario para asegurar el buen funcionamiento del sistema judicial nacional y el reparto del trabajo dentro de este. Como señaló el Parlamento Europeo en cierta ocasión, «la discrecionalidad puede ser un mal necesario en un gobierno moderno, pero una discrecionalidad absoluta unida a una absoluta falta de transparencia constituye algo fundamentalmente contrario a los principios del Estado de Derecho». [123]

186. En tercer lugar, no solo se ha otorgado tal facultad discrecional ilimitada a un miembro del Gobierno (y no, por ejemplo, a un órgano de autogobierno del poder judicial, lo cual podría haber mitigado el problema en cierta medida), sino que dicho miembro del Gobierno, además,

120 Véase la sentencia del TEDH de 25 de octubre de 2011, Richert/Polonia (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907), §§ 42 y 44 y jurisprudencia citada.

121 Cualquier forma de control adecuada, ya sea por parte de otros miembros del Gobierno o del Parlamento nacional; por parte de los medios de comunicación y la opinión pública, o, en último término, también por parte de un potencial justiciable que pueda albergar dudas respecto a la correcta composición de la sala o sección que haya de enjuiciarlo y que desee plantear esta cuestión en el curso del procedimiento.

122 Véase la sentencia del TEDH de 25 de octubre de 2011, Richert/Polonia (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907), § 45.

123 Resolución del Parlamento Europeo (2006) sobre los vigesimoprimero y vigesimosegundo informes anuales de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (A6-0089/2006 final) p. 17.

ejerce una doble función. En efecto, dentro de la estructura constitucional actualmente vigente, el ministro de Justicia polaco también ostenta el cargo de fiscal general del Estado. A mi parecer, este es uno de los rasgos más perturbadores (si no el que más) del marco jurídico nacional.

187. En tal condición, el ministro de Justicia es el máximo órgano acusador del Estado miembro y tiene poder sobre todo el Ministerio Fiscal. Posee amplias facultades respecto a los fiscales sometidos a él: en particular, la legislación nacional le concede la facultad para tomar decisiones «relativas al contenido de los actos judiciales» que lleven a cabo sus fiscales subordinados, los cuales están obligados a atenerse a dichas decisiones. [124]

188. Así se origina una «espuria» alianza entre dos órganos institucionales que en condiciones normales habrían de funcionar por separado. En particular, por lo que respecta a la adscripción de jueces en comisión de servicios, efectivamente permite al superior jerárquico de una de las partes en el proceso penal (el fiscal) integrar (parte de) la sección que enjuiciará las causas en que intervengan sus fiscales subordinados.

189. La consecuencia, evidentemente, es que algunos de los jueces pueden verse incentivados (cuando menos) a resolver a favor del fiscal o, en general, a favor del ministro de Justicia/fiscal general. En efecto, los jueces de los tribunales inferiores pueden sentirse tentados por la posibilidad de una recompensa en forma de comisión de servicios a un tribunal superior, lo que les podría reportar mejores perspectivas de promoción y un salario superior. Por su parte, los jueces adscritos pueden verse desincentivados a actuar con independencia, y ello a fin de evitar el riesgo de que el ministro de Justicia/fiscal general ponga fin a su comisión de servicios.

190. En cuarto y último lugar, la situación descrita se ve agravada por el hecho de que algunos jueces adscritos también ostentan el cargo de agentes disciplinarios (agente disciplinario para jueces de los tribunales ordinarios). Sin duda, no es descabellado pensar que los jueces pueden tener reticencias a discrepar de unos colegas que algún día pueden iniciar un procedimiento disciplinario contra ellos. Además, desde el punto de vista estructural, es muy posible que se perciba que dichas personas ejercen un «control y supervisión difusos» dentro de las salas y secciones judiciales y los tribunales a los que han sido adscritas, habida cuenta del contexto y las condiciones de su comisión de servicios.

191. No sorprende que actualmente haya pendientes ante el Tribunal de Justicia diversos procedimientos en los que se cuestiona la compatibilidad con el Derecho de la Unión del régimen disciplinario judicial polaco. [125] En su auto de 8 de abril de 2020, el Tribunal de Justicia señaló diversos aspectos problemáticos de dicho régimen. [126] También es un hecho conocido que recientemente en Polonia se han iniciado varios procedimientos disciplinarios contra jueces que meramente han hecho uso de la facultad de plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia que les confiere el artículo 267 TFUE.

192. En resumen, las disposiciones nacionales controvertidas, por un lado, dan lugar a una inquietante red de conexiones entre los jueces adscritos, los fiscales y (un miembro de) el Gobierno, y, por otro, generan una insana confusión de funciones entre jueces, fiscales ordinarios y agentes disciplinarios.

124 Véase, con mayor detalle e incluyendo una evaluación, Comisión de Venecia, Dictamen n.º 892/2017 sobre la Ley del Ministerio Fiscal, en su versión modificada.

125 Véase, en particular, el asunto C-791/19, Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces). Véanse las conclusiones del Abogado General Tanchev en ese asunto (C-791/19, EU:C:2021:366).

126 Auto de 8 de abril de 2020, Comisión/Polonia (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

193. Antes de cerrar este tema, deseo añadir que no me convencen los argumentos formulados a este respecto por el fiscal de la Región de Lublin. No alcanzo a ver la relevancia que para la conformidad de un sistema de adscripción de jueces en comisión de servicios con el Derecho de la Unión puede tener el hecho de que dicho sistema fuese introducido mucho antes de que el actual Gobierno accediese al poder. Asimismo, el hecho de que toda comisión de servicios haya de contar con el consentimiento del juez de que se trate (ya que el Tribunal Constitucional polaco declaró inconstitucional una comisión de servicios sin consentimiento) [127] no desvirtúa ninguna de las conclusiones anteriores.

194. No puedo sino volver a subrayar que, desde el punto de vista del Derecho de la Unión, nada se opone, de por sí, a que se adscriban jueces en comisión de servicios, siempre que, mientras dure esa adscripción dentro del aparato judicial nacional, los jueces adscritos gocen de las mismas garantías de inamovilidad e independencia que cualquier otro juez del mismo tribunal. No obstante, por los motivos que he detallado en la presente sección, es evidente que no sucede así en los presentes asuntos.

195. En consecuencia, considero que, en unas circunstancias como las de los procedimientos principales, no se ofrecen las garantías mínimas necesarias para preservar la necesaria separación de poderes entre el ejecutivo y el judicial. Las normas nacionales controvertidas no ofrecen garantías suficientes para inspirar en los particulares, especialmente los que sean objeto de un procedimiento penal, una confianza razonable en que los jueces que componen la sala o sección no están sometidos a presión externa o a influencia política ni albergan ningún interés en el resultado del procedimiento.

196. En consecuencia, dichas normas son incompatibles con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. Tal como recientemente observó el Tribunal de Justicia en el asunto A. B. y otros, esta disposición impone a los Estados miembros una obligación de resultado clara y precisa y que no está sujeta a ninguna condición en lo que respecta a la independencia que debe caracterizar a los órganos jurisdiccionales a quienes corresponde interpretar y aplicar el Derecho de la Unión. [128] Dicho de otra manera, la citada disposición goza de efecto directo, de modo que, en virtud de la primacía del Derecho de la Unión, faculta al órgano jurisdiccional nacional para hacer cuanto sea necesario para garantizar que la legislación nacional se conforme al Derecho de la Unión. [129]

197. En consecuencia, considero innecesario abundar en los motivos por los cuales las disposiciones nacionales controvertidas vulneran también lo dispuesto en la Directiva 2016/343. Ante tan grave infracción del artículo 19 TUE, apartado 1, resulta de escasa utilidad emprender un análisis profundo acerca de si la carga de la prueba para determinar la culpabilidad de los sospechosos y acusados recae aun sobre la acusación, o si a los sospechosos y acusados les sigue asistiendo el beneficio de la duda. El principio mismo de presunción de inocencia se ve vulnerado cuando una misma persona (el ministro de Justicia/fiscal general) puede ejercer, en los procedimientos penales, influencia tanto en los fiscales como en determinados jueces de la sección. En consecuencia, a mi parecer es inevitable la simultánea infracción de las disposiciones de la Directiva 2016/343.

127 Sentencia de 15 de enero de 2009, n.º K 45/07, OTK ZU n.º 1/a/2009, partida 3.

128 Sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces del Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153), apartado 146.

129 Véase, con carácter reciente, por ejemplo, la sentencia de 4 de diciembre de 2018, Minister for Justice and Equality y Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979), apartado 36 y jurisprudencia citada.

V. Conclusión

198. Propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia, Polonia) de la siguiente manera:

– «El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 2 TUE, y el artículo 6 de la Directiva (UE) 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a unas disposiciones nacionales con arreglo a las cuales el ministro de Justicia, que al mismo tiempo funge de fiscal general, puede, atendiendo a criterios que no se hacen públicos, adscribir jueces en comisión de servicios a tribunales de mayor grado por tiempo indefinido y poner fin discrecionalmente a dicha comisión de servicios en cualquier momento.

– Las cuestiones prejudiciales segunda, tercera y cuarta son inadmisibles.»