

CRISIS DEL ESTADO DE DERECHO EN EUROPA: EL DESAFÍO DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

RULE OF LAW BACKSLIDING IN EUROPE: THE CHALLENGE OF JUDICIAL INDEPENDENCE

José A. Oñate Díaz

Doctorando en la Universidad de Málaga

Sumario: *I. Introducción. II. El TJUE ante la crisis del Estado de Derecho: una reacción judicial. III. Asunto Getin Noble Bank: El dilema de la cuestión prejudicial planteada ante el TJUE. IV. La respuesta del Alto Tribunal europeo. IV.A. Conclusiones del Abogado General Michal Bobek: especial referencia a las dimensiones de la independencia judicial. IV.B. La admisibilidad de las cuestiones prejudiciales: en defensa del poder judicial europeo. IV.C. El pronunciamiento sobre el fondo: valoraciones sobre la independencia judicial in concreto. V. Conclusiones: las consecuencias de la declaración de admisibilidad en el asunto Getin Noble Bank. VI. Bibliografía. VII. Jurisprudencia y similares.*

Resumen: La Unión Europea se encuentra sumida en lo que muchos autores han denominado crisis del Estado de Derecho. Las reformas que se están llevando a cabo en algunos de sus Estados miembros, como ocurre en el caso de Polonia, hacen tambalear los cimientos de la independencia judicial. En este contexto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha erigido como uno de los principales defensores de la independencia judicial, configurando una interesante jurisprudencia en aras de salvaguardar tan preciado principio. Como ejemplo de este proceder encontramos el reciente asunto C-132/20, *Getin Noble Bank*, donde la alternativa escogida por el TJUE admitiendo las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional nacional polaco ha sido ensalzada y criticada

a partes iguales. Sin embargo, parece que la declaración de admisibilidad formulada en este asunto era un movimiento necesario para mantener la funcionalidad de la piedra angular del sistema jurisdiccional europeo: el mecanismo de cuestiones prejudiciales.

Palabras clave: Tribunal de Justicia, independencia judicial, cuestión prejudicial, Estado de Derecho

Abstract: The European Union is immersed in what many authors have called Rule of Law Backsliding. As in the Poland case, this predicament has been aggravated by ongoing reforms carried out in some member states that are truly shaking the foundations of judicial independence. In this context, the Court of Justice of the European Union has emerged as one of the main defenders of judicial independence, shaping an interesting jurisprudence in order to safeguard this cherished principle. A compelling illustration of its efforts can be found in the recent case of C-132/20, Getin Noble Bank, where the alternative chosen by the Court of Justice, by admitting the preliminary questions raised by the Polish judicial body, has been both praised and criticized in equal measure. However, it appears that the declaration of admissibility made in this case was deemed imperative to preserve the functionality of the cornerstone of the European judicial system: the preliminary ruling mechanism.

Key words: Court of Justice / judicial independence / preliminary ruling / Rule of Law

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, «TUE») dispone:

«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».

Se configura así la Unión Europea como una comunidad de valores, los cuales no sólo la definen, sino que, además, construyen su identidad. De entre esos valores, el *Estado de Derecho* ha sido el que ha experimentado un desarrollo más detallado, adquiriendo con ello una posición preponderante en el seno de la Unión Europea.

El Estado de Derecho es un principio de gobernanza caracterizado por el imperio de la ley, primacía que necesita de unos jueces y tribunales con suficientes instrumentos a su disposición para posibilitar la tutela efectiva de los derechos de los justiciables. Por ello, del Estado de Derecho se deriva la exigencia de una verdadera independencia judicial, una independencia judicial que sea capaz de asegurar el cumplimiento del Derecho. Sin jueces independientes, la tiranía del autoritarismo se cierne como una sombra sobre la aplicación igualitaria del Derecho. Ya lo señalaba Díez-Picazo, quien, transcribiendo palabras de Montesquieu, afirmaba que no existía libertad «si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor»¹.

La exigencia de asegurar la independencia de los jueces y tribunales se plasma de manera evidente en el párrafo segundo del apartado primero del artículo 19 TUE, en el cual se dispone que: «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». Este artículo se ha erigido como uno de los instrumentos más eficaces para la protección del Estado de Derecho dentro de las fronteras de la Unión Europea, dotándose su contenido de gran valor a través del desarrollo jurisprudencial que viene realizando el Tribunal de Justicia de la Unión Europea («TJUE») en los últimos años. Ejemplo de ello lo encontramos en la sentencia del asunto *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, de febrero de 2018. Sentencia que puede ser referida como el punto de partida de la protección jurisdiccional de la independencia judicial como pilar del Estado de Derecho en su vertiente de derecho a una tutela judicial efectiva².

En la actualidad, los valores europeos, tal y como se conciben en el Derecho comunitario y la jurisprudencia que lo desarrolla, están siendo desafiados por los llamados gobiernos *iliberales* y sus reformas sistémicas. Es lo que la doctrina ha denominado como *Rule of Law backsliding*³. De entre estas reformas estructurales, las reformas

¹ DÍEZ-PICAZO, Luis María, «Notas de Derecho Comparado sobre la Independencia Judicial», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 34, 1992, pág. 20.

² «La existencia misma de un control judicial efectivo para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión es inherente a un Estado de Derecho» (párr. 36 sentencia TJUE de 27 de febrero de 2018, *ASJP*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117)

³ Fenómeno que puede ser definido como el proceso llevado a cabo por autoridades públicas en el que implementan proyectos gubernamentales con el

nacionales que menoscaban la independencia judicial tienen gran repercusión en el sistema de garantías aparejado al Estado de Derecho. El presidente del TJUE, Koen Lenaerts, ha mantenido que las grietas de este tipo de reformas son capaces de producir serios daños en la estructura y configuración de la Unión Europea: si las jurisdicciones de los Estados miembros dejan de ser independientes, la requerida tutela judicial efectiva no puede ser prestada y, por tanto, los derechos subjetivos reconocidos en el ordenamiento jurídico europeo no pueden ser garantizados⁴. Se trata de una espiral de reformas continuada que atacan al núcleo del proyecto de integración europea.

Estas alteraciones en los ordenamientos jurídicos internos no sólo dañan el funcionamiento de las jurisdicciones nacionales, sino que, a su vez, no permiten configurar correctamente el ordenamiento jurídico europeo. Más concretamente, y en lo que a este artículo atañe, las reformas estructurales del poder judicial llevadas a cabo en países como Polonia pueden llegar a imposibilitar la articulación del mecanismo de cuestiones prejudiciales establecido en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE»). Este mecanismo, de vital trascendencia para el funcionamiento de la Unión, ha sido recurrentemente referenciado como la «piedra angular del sistema jurisdiccional consagrado en los Tratados» por permitir «garantizar la unidad de interpretación del Derecho de la Unión», así como su coherencia, eficacia y autonomía⁵.

Con el objetivo de frenar el avance de reformas en los Estados miembros que erosionen el proyecto de integración europea, en el seno de la Unión se han desencadenado una serie de acciones frente a estos ataques sistemáticos a los cimientos del Estado de Derecho. En este sentido, la utilización de mecanismos políticos ha sido la reacción más temprana, basándose principalmente en la emisión de resoluciones de la Comisión Europea o la puesta en marcha del procedimiento previsto en el artículo 7 TUE. Proceder este que parece lógico si tenemos en cuenta la configuración de la Unión Europea como una organización que surge del consenso político de varios países.

objetivo de debilitar y capturar sistémicamente controles internos de poder, en aras a desmantelar el estado democrático liberal y afianzar su estancia en el gobierno (en PECH, Laurent y SCHEPPELE, Kim Lane, «Iliberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, núm. 19, págs. 10-11).

⁴ LENAERTS, Koen, «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Independencia Judicial», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 72, 2022, pág. 352.

⁵ Apto. 90 Sentencia TJUE de 2 de marzo de 2021, *AB y otros*, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153.

Sin embargo, junto a las medidas y los instrumentos políticos, encontramos otros mecanismos en los que la autoridad judicial tiene un rol protagonista, siendo el TJUE paradigma de este fenómeno. El Alto Tribunal Europeo tiene encomendada la misión de asegurar la aplicación uniforme del Derecho emanado de la Unión y, bajo esta premisa, tal institución se ha transformado en una de las principales garantes del Estado de Derecho en aquellos Estados miembros en los que este se está viendo amenazado. Estos mecanismos judiciales son, en esencia, dos: el recurso por incumplimiento —art. 258 y 259 TFUE— y la cuestión prejudicial —art. 267 TFUE—, siendo la aplicación del segundo el objeto del presente artículo.

La diferencia entre los mecanismos políticos y los judiciales reside en que mientras los primeros están diseñados como reacción ante quebrantamientos sistemáticos y persistentes de los valores de la Unión, y son de aplicación independientemente de si los Estados miembros se encuentran actuando en áreas cubiertas por el Derecho comunitario; los mecanismos judiciales se configuran de tal forma que aseguren el desarrollo de los valores comunitarios de forma individual, y siempre que un Estado miembro se encuentre en aplicación de disposiciones europeas⁶. Sin embargo, a pesar de que los mecanismos judiciales no están previstos para abordar violaciones sistémicas de los valores previstos en el art. 2 TUE —en concreto, el Estado de Derecho—, ante los bloqueos políticos y la inoperancia de los mecanismos de tal naturaleza, en aras de hacer frente a la crisis del Estado de Derecho, el recurrir al TJUE se ha convertido en una opción persistente.

El propósito del presente artículo es analizar la reciente sentencia recaída en el asunto C-132/20, *Getin Noble Bank*, de fecha 29 de marzo de 2022, en la cual el TJUE dio respuesta a una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de Polonia, y dilucidar qué repercusiones tienen los pronunciamientos contenidos en ella para con la defensa de la independencia judicial en el seno de la Unión Europea. En aras de tratar de entender mejor por qué el TJUE declaró la cuestión prejudicial como admisible, primero se realizará una breve referencia al marco jurisprudencial europeo que sirve de contexto para el pronunciamiento, el cual se ha venido configurando con el objetivo de abordar los déficits de independencia judicial que se están experimentando en el interior de la Unión en los últimos años. Seguidamente, se procederá a realizar un análisis lo más exhaustivo posible

⁶ KAWCZYNSKA, Monika, «Combating the constitutional crisis in Poland – Can the European Union provide an effective remedy?», *Hungarian Journal of Legal Studies*, núm. 61, 2020, pág. 223.

de la sentencia: se repasarán los antecedentes que llevaron al órgano polaco a remitir la cuestión al TJUE para, acto seguido, analizar los pronunciamientos contenidos en la sentencia, destacando, a su vez, de qué manera se apoya el Tribunal en las afirmaciones realizadas por el Abogado General Michal Bobek en su escrito de Conclusiones. Por último, se expondrá la razón que, a nuestro entender, se sitúa detrás del sentido del pronunciamiento, interpretando la sentencia, teniendo en cuenta el contexto que la rodea y enlazando el efecto que puede tener en pronunciamientos futuros relacionados con la independencia judicial en la Unión Europea.

II. EL TJUE ANTE LA CRISIS DEL ESTADO DE DERECHO: UNA REACCIÓN JUDICIAL

Para poder comprender la importancia del marco en el que se dicta la sentencia en el asunto *Getin Noble Bank*, es necesario realizar una breve referencia a la construcción jurisprudencial desarrollada por el TJUE en los últimos años en relación con la independencia judicial como requisito fundamental del Estado de Derecho.

A pesar de ser un asunto de la mayor actualidad, por más que la organización y el funcionamiento jurisdiccional interno sea una competencia retenida por los Estados miembros, la involucración de la Unión y sus instituciones en la misma se remonta tiempo atrás. Mucho antes de la reforma que significó la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) —que introducía el precitado artículo 19 TUE y que reconocía el Estado de Derecho como uno de los valores en los que se fundamenta la Unión—, la Unión Europea ha identificado a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros como garantes de ofrecer tutela a los derechos reconocidos en el ordenamiento comunitario. A modo de ejemplo, el TJUE, en su sentencia de 16 de diciembre de 1976, asunto *Rewe*, señaló que, al no tener competencia en la materia, «corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales y regular las modalidades procesales de recursos jurisdiccionales que permitan salvaguardar los derechos que el ordenamiento comunitario reconoce a los justiciables»⁷. En el mismo sentido, y profundizando en la materia, en su sentencia de 9 de marzo de 1978, asunto *Simmenthal*, el Alto Tribunal europeo afirmaba que «serían incompatibles con las exigencias inherentes a la propia naturaleza del Derecho comunitario

⁷ Apdo. 5 Sentencia TJ de 16 de diciembre de 1976, *Rewe*, Asunto 33/76, ECLI:EU:C:1976:188.

toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o cualesquiera prácticas, legislativas, administrativas o judiciales, que tuviesen por efecto disminuir la eficacia del Derecho comunitario»⁸.

Sin embargo, el límite objetivo que actualmente está siendo utilizado por el TJUE como estándar de control de las medidas organizativas internas de la Administración de Justicia de los Estados miembros deriva de una reciente construcción jurisprudencial: el enlace del derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 19 TUE con el Estado de Derecho como valor de la Unión positivizado en el artículo 2 TUE.

El primer pronunciamiento del TJUE que refleja esta reciente doctrina jurisprudencial lo encontramos en su sentencia de 27 de febrero de 2018, emitida en el asunto *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* («ASJP»). En tal supuesto, la asociación que da nombre al asunto recurrió ciertas medidas de reducción salarial que se habían implantado en Portugal en el año 2014, las cuales repercutían en la retribución a percibir por los miembros del Tribunal de Cuentas portugués. En su fundamento, la ASJP consideraba que tales medidas afectaban al principio de independencia judicial que no solo se encontraba consagrado en la Constitución del país, sino que también estaba previsto en el artículo 19 TUE y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («CDFUE»).

Al resolver la cuestión prejudicial, el TJUE se configura capaz de proteger el Estado de Derecho previsto en el artículo 2 TUE enlazándolo con el artículo 19 TUE y la tutela judicial efectiva. Afirmó el Tribunal de Justicia que «el artículo 19 TUE, que se refiere con mayor concreción al valor de Estado de Derecho proclamado en el artículo 2, atribuye el cometido de garantizar el control judicial en el ordenamiento jurídico de la Unión no sólo al Tribunal de Justicia, sino también a los tribunales nacionales»⁹; enfatizando que es una cualidad inherente al Estado de Derecho «la existencia misma de un control judicial efectivo»¹⁰. De tal argumentación jurídica se deduce que los Estados miembros han de garantizar que los órganos jurisdiccionales integrados en sus vías de recursos cumplan con las exigencias que se desprenden de la tutela judicial efectiva¹¹. Es decir, la independencia judicial que garantice la tutela judicial efectiva prevista en el artículo

⁸ Apdo. 22 Sentencia TJ de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal*, Asunto 106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

⁹ Apdo. 32 Sentencia TJUE de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

¹⁰ *Ibid.*, apdo. 36.

¹¹ *Ibid.*, apdo. 37.

19 TUE es una exigencia derivada del Derecho comunitario, la cual permite a las instituciones de la Unión —incluido el TJUE— ejercer su control sobre las medidas internas que incidan en ella.

De esta forma, el TJUE expandió su esfera de control más allá de la intervención cuando los Estados miembros se encontrasen en aplicación del Derecho de la Unión al señalar que artículo 19 TUE «se refiere a «los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión», con independencia de la situación en la que los Estado miembros aplican este Derecho»¹². Al afectar a un órgano jurisdiccional facultado para pronunciarse sobre cuestiones relativas a la aplicación o interpretación de disposiciones comunitarias «el Estado miembro de que se trata (debe) garantizar que aquel órgano cumpla las exigencias inherentes a la tutela judicial efectiva»¹³. Así, la sentencia *ASJP* permitió al TJUE ir más allá de la utilización tradicional del Estado de Derecho como principio hermenéutico para interpretar otras disposiciones y lo dotó de un contenido concreto, posibilitando así su control jurisdiccional¹⁴.

Como pudo preverse, la sentencia *ASJP* es uno de los pronunciamientos más relevantes del Alto Tribunal europeo en lo que a la independencia judicial se refiere. Esta sentencia es considerada por la doctrina como la primera intervención del TJUE en el fenómeno conocido como *Rule of Law backsliding*¹⁵. Al confirmar la directa implicación en la protección del Estado de Derecho de los órganos jurisdiccionales internos, el TJUE echa por tierra todos los argumentos de las más altas autoridades polacas sobre la falta de competencia de la Unión para incidir sobre la judicatura de sus Estados miembros.

Con este pronunciamiento, y teniendo en cuenta la jurisprudencia que ha venido a desarrollar la argumentación que en él se recoge, se puede afirmar que la verdadera intención del TJUE no era otra que la de establecerse como garante del Estado de Derecho, posibilitando el control sobre las reformas que estaban siendo adoptadas en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros que podían suponer un ataque a la independencia judicial. A la hora de abordar el asunto, el TJUE podría haber concluido que las medidas de reducción salarial efectivamente implementaban normativa europea —como ya había hecho en anteriores supuestos similares— pero decidió resolver sobre la base de una convincente combinación del artículo 2 y 19

¹² Ibid., apdo. 29.

¹³ Ibid., apdo. 40.

¹⁴ PECH, Laurent y PLATON, Sébastien, «Judicial Independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the *ASJP* case». *Common Market Law Review*, 2018, núm 5, pág. 7.

¹⁵ Ibid., pág. 1.

TUE. Como indica María José García-Valdecasas¹⁶, el concluir que se trataba de una implementación del Derecho comunitario no hubiera permitido al TJUE adentrarse en el examen de cualquier medida nacional que pudiera afectar a la independencia judicial a la luz del Estado de Derecho.

En lo que al caso polaco se refiere, la trascendencia de la sentencia *ASJP* se confirmó con la interposición de dos recursos por incumplimiento de la Comisión Europea para cuestionar las reformas del poder judicial que se había aprobado en el país. Estos recursos se sustanciaron en los asuntos C-619/18 y C-192/18, los cuales el TJUE resolvió concluyendo que, efectivamente, Polonia había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 19 TUE¹⁷. Estos dos asuntos confirmaron no sólo la capacidad de la Comisión para utilizar el recurso de incumplimiento previsto en el artículo 258 TFUE para cuestionar las reformas judiciales de los Estados miembros, sino que ratificaron la capacidad del TJUE para ejercer un control sobre conformidad con el ordenamiento jurídico europeo de las mismas.

Otro ejemplo de una de las sentencias que comportan el marco contextual en el que se emite la sentencia *Noble Bank* es la sentencia del TJUE en el asunto *AK y otros*, de 19 de noviembre de 2019. En esta sentencia, relativa a la polémica Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo de la República de Polonia, el TJUE, en aplicación del artículo 47 CDFUE, determina que el derecho a la tutela judicial efectiva exige que los litigios en los que se aplique cualquier normativa europea han de poder ser conocidos por un tribunal independiente e imparcial, lo cual no ocurrirá «cuando las condiciones objetivas en las que se creó el órgano de que se trate, sus características y la manera en que se ha nombrado a sus miembros puedan suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en cuanto a la impermeabilidad de este órgano frente a elementos externos, en particular frente a influencias directas

¹⁶ GARCÍA-VALDECASAS, María José, «El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP)». *Revista Española de Derecho Europeo*, 2019, núm. 72, pág. 92.

¹⁷ Los incumplimientos se derivaban, por un lado, de prever la aplicación de una medida de reducción de la edad de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo a los jueces en ejercicio nombrados con anterioridad al 3 de abril de 2018, así como atribuir al Presidente de la República de Polonia la facultad discrecional para prorrogar la función jurisdiccional en activo de los jueces de dicho tribunal una vez alcanzada la nueva edad de jubilación (asunto C-619/18); y por otro lado, de facultar al Ministro de Justicia para autorizar o denegar la prórroga del ejercicio del cargo de los jueces de los tribunales ordinarios una vez alcanzada la nueva edad de jubilación (asunto C-192/18).

o indirectas de los poderes Legislativo y Ejecutivo, y en cuanto a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio»¹⁸. Como veremos en el punto cuarto del presente artículo, esta recurrente línea argumentativa será la que se utilizará posteriormente en la resolución de fondo del asunto *Noble Bank*.

Sin embargo, en lo verdaderamente relevante para nuestro análisis de la sentencia *Noble Bank*, la sentencia *ASJP* planteó una problemática al enlazar el concepto de *órgano jurisdiccional* del artículo 267 TFUE con el artículo 19 TUE, señalando que, al ser el órgano remitente de la cuestión prejudicial un órgano jurisdiccional en tal sentido, el Estado miembro debía garantizar que dicho órgano cumpliera con las exigencias de la tutela judicial efectiva. Dicho de otro modo, la esfera de control que se estaba configurando sólo podía cubrir las medidas que recayesen sobre órganos jurisdiccionales que cumplieran con los requisitos que se exigen de un órgano para remitir cuestiones prejudiciales al TJUE, siendo uno de estos requisitos la propia independencia del órgano. Por tanto, si las reformas de un Estado miembro despojaban a cualquier órgano de su independencia —entendida en los términos de la jurisprudencia que se desarrolla en base al artículo 267 TFUE—, este no podría ser capaz de remitir una cuestión prejudicial al TJUE y, en caso de ocurrir esto de forma sitémica, se podría estar ante una inadmisibilidad estructural de cuestiones prejudiciales procedentes de todo un Estado miembro.

Como es evidente, este fenómeno acarrearía consigo que una gran cantidad de ciudadanos europeos viesen desprotegidos los derechos que les son reconocidos por el ordenamiento jurídico de la Unión por el debilitamiento del sistema de protección individual, el cual tiene su base en los jueces y tribunales de cada Estado miembro. La imposibilidad de asegurar la correcta interpretación y aplicación del Derecho de la Unión en todos los Estados miembros, repercutiendo en ámbitos como la confianza mutua, se convertiría en un tremendo lastre para el proyecto de integración europea.

A pesar de esto, como indica Charlotte Reyns¹⁹, la opción de acudir a la jurisprudencia desarrollada sobre la independencia de los órganos jurisdiccionales bajo el artículo 267 TFUE es una elección verdaderamente práctica para manifestar la obligación general de proteger la independencia judicial. Teniendo en cuenta la conexión

¹⁸ Apto. 171 Sentencia TJUE de 19 de noviembre de 2019, *A.K. y otros*, C-585/18, ECLI:EU:C:2019:982.

¹⁹ REYNS, Charlotte, «Saving Judicial Independence: A Threat to the Preliminary Ruling Mechanism?». *European Constitutional Law Review*, 2021, núm. 17, pág. 36.

entre el artículo 19 TUE y el artículo 267 TFUE, mientras que una delimitación apartada de este concepto podría percibirse como artificial y crear confusión, el acudir al *case law* en virtud del artículo 267 TFUE aseguraba una necesaria coherencia y consistencia.

Sin embargo, como reiterará Michal Bobek en su escrito de conclusiones para el asunto C-132/20, el Abogado General Evgeni Tanchev ya indicó en sus conclusiones para el asunto *A.K. y otros* que, con tal construcción jurisprudencial, el TJUE «en modo alguno (había) querido dar a entender que las fuentes rectoras de la independencia se encuentran exclusivamente en la jurisprudencia desarrollada en torno al artículo 267 TFUE»²⁰. A su juicio, la apreciación a realizar por el TJUE acerca del requisito de independencia que se exige de un órgano para ser considerado *órgano jurisdiccional* y remitir cuestiones prejudiciales en base al artículo 267 TFUE «es un ejercicio cualitativamente diferente de la apreciación de si se han respetado las exigencias de la independencia judicial conforme (...) al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo»²¹. La cuestión, muy confusa hasta este punto, debía ser precisada por el TJUE.

La cuestión pareció esclarecerse con el dictado de la sentencia en el asunto *Banco Santander*, el 21 de enero 2020, pero confirmándose el temido problema. En esta sentencia, se declaró inadmisibile la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Económico-Administrativo Central de España con una argumentación basada en la sentencia *ASJP* y la jurisprudencia que la había seguido en el mismo sentido. De este modo, en aplicación de la jurisprudencia desarrollada en base a la independencia judicial como obligación general a atender por los Estados miembros, se declara inadmisibile por no cumplir con el requisito de ser independiente la cuestión prejudicial planteada por un órgano cuya capacidad para remitir cuestiones prejudiciales al TJUE no había sido puesta en duda en asuntos previos²². En consecuencia, teniendo en cuenta el razonamiento empleado por el TJUE en esta sentencia, suponiendo que sería aquel el razonamiento a utilizar a la hora de resolver posteriores cuestiones prejudiciales que se le planteasen, nada impedía la temida inadmisibilidat estructural de cuestiones prejudiciales remitidas por los tribunales de un Estado miembro cuyo poder judicial se hubiera visto afectado por reformas de tal calado que pusieran en entredicho su independencia judicial.

²⁰ Apto. 110 Conclusiones AG Tanchev de 27 de junio de 2019, *A.K. y otros*, C-585/18, ECLI:EU:C:2019:551.

²¹ *Ibid.*, apto. 111.

²² Véase sentencia TJUE de 1 de abril de 1993, *Diversinte*, C-260/91, ECLI:EU:C:1993:136.

Fuera como fuese, desde 2018 el TJUE está reconociendo —a la vez que fortaleciendo— la existencia de una dimensión objetiva o estructural de la tutela judicial efectiva, la cual no sólo engloba el amparo de los derechos de los justiciables, sino que también se encarga de proteger una dimensión sistémica, requisito esencial derivado del Estado de Derecho²³. Para ello, el TJUE no se ha arrogado la competencia para organizar la Administración de Justicia de los Estados miembros²⁴, sino que, a través de la sentencia *ASJP* y la jurisprudencia posterior, se ha consagrado un auténtico «poder judicial europeo». Como indica Nuria Magaldi²⁵, este cuerpo judicial se encuentra integrado tanto por el TJUE como por los órganos jurisdiccionales de la Unión, todos ellos con el encomendado mandato de garantizar la correcta aplicación del Derecho comunitario. Por ello, con esta injerencia en las reformas polacas, el TJUE está ejerciendo un verdadero control sobre el poder judicial del país, pero en calidad de cuerpo judicial europeo; no para garantizar el Estado de Derecho polaco, sino «el Estado (o la Unión) de derecho de la Unión Europea»²⁶.

De esta manera, dejando en segundo plano los medios de actuación políticos, los mecanismos judiciales han probado ser un camino rápido y efectivo para combatir la crisis del Estado de Derecho en la que se encuentra sumida la Unión Europea. Como ya apuntaba Monika Kawczyńska²⁷, los remedios que parecían ser los menos apropiados para afrontar las deficiencias sistémicas del Estado de Derecho de los Estados miembros han resultado ser una de las soluciones más efectivas para defender la independencia del poder judicial polaco. A este respecto, en los últimos años ha sido recurrente la utilización de la cuestión prejudicial por los jueces polacos como arma de defensa de su independencia. Sin embargo, en el asunto C-132/20 la narrativa es diferente: una formación del Tribunal Supremo configurado por

²³ UGARTEMENDIA, Juan Ignacio, «Tutela judicial efectiva y Estado de Derecho en la UE y su incidencia en la Administración de Justicia de los Estados miembros», *Teoría y Realidad Constitucional*, 2020, núm. 46, pág.

²⁴ El TJUE señaló que «corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizar su Administración de Justicia», añadiendo que «la Unión no pretende en modo alguno ejercer por sí misma dicha competencia ni, por tanto, contrariamente a lo que alega la República de Polonia, que se la esté arrogando» (Sentencia TJUE de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia, Independencia del Tribunal Supremo*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531)

²⁵ MAGALDI, Nuria, «La construcción de un poder judicial europeo y las garantías de su independencia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2022, núm. 125, págs. 134-135.

²⁶ *Ibid.*, pág. 135.

²⁷ KAWCZYŃSKA, Monika, «Combating the constitutional crisis in Poland – Can the European Union provide an effective remedy?», *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2020, núm. 61, pág.247.

las reformas polacas —que por esa misma razón es tachado de falta de independencia— decide preguntar al TJUE acerca de la independencia de los jueces pertenecientes al Tribunal de Apelación que dictó la sentencia que ante él se recurre.

III. ASUNTO C-132/20: EL DILEMA DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL PLANTEADA ANTE EL TJUE

Como ya hemos indicado, la sentencia del asunto *Noble Bank* se dicta en el marco del procedimiento de cuestiones prejudiciales previsto en el artículo 267 TFUE. Este procedimiento se establece como mecanismo de cooperación entre el Alto Tribunal europeo y los *órganos jurisdiccionales* nacionales para asegurar la correcta interpretación y aplicación del Derecho europeo. Sin embargo, en plena crisis del Estado de Derecho, y teniendo en cuenta la implementación de la jurisprudencia desarrollada bajo el artículo 267 TFUE, la utilización de tal mecanismo puede tener implicaciones mucho más complejas. Este es el caso del asunto *Noble Bank*, el cual se sustancia en un marco de auténtico forcejeo entre la República de Polonia y la Unión Europea.

El 21 de agosto de 2018, el Tribunal Regional de Świdnica condenó a la financiera Getin Noble Bank a pagar a los demandantes aproximadamente 3.634 euros, más los intereses legales; así como también declaró abusivas ciertas cláusulas de préstamo que permitían a la entidad fijar a su voluntad el tipo de cambio del franco suizo en lugar de estar a lo dispuesto por el Banco Central de Polonia. Los demandantes, no contentos con la resolución del tribunal de instancia, interpusieron recurso de apelación ante el Tribunal de Apelación de Wrocław, que confirmó la sentencia apelada. Frente a esto, los demandantes recurrieron la sentencia en casación ante el *Sąd Najwyższy* (Tribunal Supremo polaco), al cual le correspondía determinar la admisibilidad de dicho recurso.

En el marco del examen de admisibilidad del recurso de casación, el que será el órgano jurisdiccional remitente de la cuestión prejudicial, en formación de juez único de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, advierte que el artículo 7 de la Directiva 93/13/CEE impone a los Estado miembros el deber de prever en su normativa interna recursos de naturaleza administrativa o judicial para el efectivo control de cláusulas abusivas. En el derecho polaco se prevé el recurso judicial y, en aplicación de la jurisprudencia del TJUE, el órgano nacional encargado de examinar el carácter abusivo de las cláusulas debe

cumplir con los requisitos de *órgano jurisdiccional* en el sentido del Derecho comunitario. Es decir, los requisitos para poder remitir una cuestión prejudicial al TJUE en el marco del artículo 267 TFUE, entre los que se encuentra el requisito de la independencia.

A este respecto, el órgano remitente considera que, teniendo en cuenta las circunstancias en las que fueron nombrados tres jueces de la formación de enjuiciamiento del Tribunal de Apelación que dictó la sentencia recurrida en casación, la independencia de dichos jueces puede verse en entredicho. Por esta razón, el citado órgano remite una serie de cuestiones al TJUE, señalando las diferentes circunstancias y preguntándole al Tribunal europeo si dichas circunstancias inciden en la independencia de tales jueces. En respuesta al proceder del órgano remitente, se produce lo que el Abogado General, Michal Bobek, refiere en sus conclusiones como «un curioso giro argumental, de reminiscencias casi bíblicas»²⁸, cuando son el Defensor del Pueblo polaco y la Comisión Europea los que ponen en entredicho la independencia del órgano remitente.

El Defensor del Pueblo polaco sostiene la inadmisibilidad de la cuestión prejudicial, alegando una serie de vicios en el nombramiento del juez que constituye el órgano remitente, los cuales ponen en tela de juicio su independencia y hacen que dicho órgano no reúna los requisitos esenciales para remitir una cuestión prejudicial en base al artículo 267 TFUE. Como hiciera el *Sąd Najwyższy*, el Defensor del Pueblo aduce que «la apreciación de todas las circunstancias jurídicas y fácticas que rodearon el proceso de nombramiento del juez que constituye el órgano jurisdiccional remitente no permite excluir toda duda legítima sobre la independencia e imparcialidad de este»²⁹. Por su parte, la Comisión Europea, sin alegar que deba declararse la cuestión como inadmisibile, también se encarga de señalar las deficiencias apreciables en el acto de nombramiento del juez que constituye el órgano remitente, las cuales ponen en entredicho su independencia.

Como indica Michal Bobek, existe un hilo común que conecta las cuestiones jurídicas a tratar en el asunto C-132/20: la independencia judicial³⁰. Mientras que el órgano remitente cuestiona la independencia de la formación que dictó la sentencia que ante él se recurre, en

²⁸ Refiere Bobek a Mateo 7:12: «Así que todas las cosas que quisierais que los hombres hiciesen con vosotros, así también haced vosotros con ellos» (Biblia del Rey Jacobo).

²⁹ Apto. 63 Sentencia TJUE de 29 de marzo de 2022, *Noble Bank*, C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235.

³⁰ Apto. 28 Conclusiones AG Michal Bobek de 8 de julio de 2021, *Noble Bank*, C-132/20, ECLI:EU:C:2021:557.

el contexto que nos encontramos, la cuestión prejudicial puede ser sospechosa de realizarse, no para obtener una interpretación del Derecho de la Unión a través de la utilización del mecanismo de diálogo judicial europeo, sino como una forma de autenticación del juez remitente como *órgano jurisdiccional* a la luz del artículo 267 TFUE. Es decir, se intentaba legitimar las reformas del gobierno polaco en relación al poder judicial matando dos pájaros de un tiro: proclamar como independiente a la luz del derecho comunitario a un juez que, a ojos de la opinión internacional, no era independiente; y deslegitimar a los jueces que se encontraban en funciones con anterioridad a las reformas³¹. Por tanto, existía la posibilidad de que, admitiendo la cuestión prejudicial, y teniendo en cuenta la jurisprudencia hasta la fecha, que equiparaba el concepto de independencia de un órgano jurisdiccional del artículo 267 TFUE al del artículo 19 TUE, se acreditase al órgano remitente como independiente, y que esto repercutiera en el estatus de los nuevos jueces nombrados tras las reformas polacas, contrarias al valor del Estado de Derecho.

IV. LA RESPUESTA DEL ALTO TRIBUNAL EUROPEO

En fecha 29 de marzo de 2022, tras declarar la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales, el TJUE dicta sentencia que da respuesta a las mismas. Al tener en cuenta el contexto en el que se dicta, así como el problema de una posible inadmisibilidad estructural, la sentencia *Noble Bank* es de gran relevancia casuística. Su argumentación, como veremos a continuación, permite flexibilizar el concepto de independencia judicial, dotándolo de la practicidad necesaria para hacer frente a la amenaza que actualmente está experimentando el Estado de Derecho en el seno de la Unión Europea.

La sentencia, estructurándose como cualquier otra emitida por el TJUE, contiene una serie de importantes pronunciamientos, siendo posiblemente el más relevante de ellos el relativo a la admisibilidad de las cuestiones. En este sentido, y teniendo presente la brevedad de la argumentación jurídica expuesta en la sentencia en relación con esta admisibilidad, es necesario hacer especial referencia a las conclusiones presentadas por el Abogado General, Michal Bobek. Tomando en consideración dichas conclusiones, y atendiendo a lo dispuesto por el Alto Tribunal europeo, no resulta aventurado afirmar que la base

³¹ KOCHENOV, Dimitry y PETRA, Bárd, «Kirchberg Salami Lost in Bosphorus: The Multiplication of Judicial Independence Standards and the Future of the Rule of Law in Europe» *Journal of Common Market Studies*, 2022, núm. 60, pág. 153.

del pronunciamiento de órgano jurisdiccional es el razonamiento expuesto por el Abogado General en sus conclusiones.

Para el análisis de la sentencia, y en aras de una mejor comprensión de la misma, el estudio se dividirá en tres subapartados: (i) una especial referencia a las dimensiones de la independencia judicial expuestas por el Abogado General en sus conclusiones, (ii) la exposición de la argumentación jurídica utilizada por el TJUE para declarar las cuestiones remitidas como admisibles y (iii) una breve referencia a la resolución sobre el fondo de las cuestiones.

IV.A. Conclusiones del Abogado General Michal Bobek: especial referencia a las dimensiones de la independencia judicial

El Abogado General Michal Bobek, en sus conclusiones de fecha 8 de julio de 2021, previo a introducirse en el razonamiento que, para él, sería de aplicación en relación a la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales, realiza una serie de interesantes y relevantes observaciones acerca del concepto de independencia judicial en el ordenamiento jurídico europeo. De esta manera, al estar dotado de una mayor libertad para exponer aspectos no exclusivamente jurídicos, el Abogado General sitúa la controversia en un marco contextual mucho más amplio, permitiendo una mejor comprensión del asunto presentado ante el TJUE.

En el asunto *Getin Noble Bank*, la manifestación de la función de asistencia y apoyo del Abogado General, traducida en estas observaciones preliminares, resulta de vital importancia para comprender el posterior razonamiento empleado, que, a grandes rasgos —y a pesar de no realizarse mención expresa en la sentencia—, es el mismo trasfondo tenido en cuenta por el TJUE para declarar la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales. Para evitar que la argumentación jurídica empleada con posterioridad para la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales no carezca de sentido, Michal Bobek realiza una introducción donde no hace más que profundizar en la idea ya expuesta por el Abogado General Evgeni Tanchev en sus conclusiones para el asunto *A.K. y otros* en 2019³²: dilucidar la independencia a la hora de establecer si un órgano cumple los criterios para ser considerado órgano jurisdiccional a efectos de plantear una cuestión prejudicial *ex* artículo 267 TFUE es un ejercicio distinto al de apreciar si se han

³² Apto. 110 Conclusiones AG Tanchev de 27 de junio de 2019, *A.K. y otros*, C-585/18, ECLI:EU:C:2019:551.

respetado las exigencias de la independencia judicial derivadas de los artículos 19 TUE o 47 CDFUE.

Esta argumentación jurídica ha sido expuesta en las conclusiones de los Abogados Generales en otros asuntos que llegaron ante el TJUE. Así ocurrió en el asunto *Torresi* (2014), en el que el Abogado General Nils Walh, en sus conclusiones, previó las consecuencias que podía tener equiparar, en tal caso, los requisitos derivados del artículo 47 CDFUE y los señalados por la jurisprudencia que desarrolla el artículo 267 TFUE. En este sentido, el Abogado General destacó que los requisitos derivados del artículo 47 CDFUE son necesarios «para reforzar la protección de los particulares y asegurar un alto grado de protección de los derechos fundamentales»³³. Sin embargo, continuaba señalando que «una aplicación demasiado estricta de los criterios enunciados en la jurisprudencia del (TJUE) sobre la admisibilidad de una remisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE podría producir el resultado opuesto (...) y como consecuencia se debilitaría la efectividad del Derecho de la Unión»³⁴. El Abogado General finaliza clarificando que esta afirmación no es lo mismo que sugerir que el TJUE deba adoptar una actitud descuidada en relación con el criterio de la independencia judicial.

Del mismo modo razonaba el propio Michal Bobek —pero esta vez con anterioridad al dictado de la sentencia *ASJP*— en sus conclusiones para el asunto *Pula Parking* (2017). Bobek, utilizando una curiosa metáfora quijotesca, defiende que «puede ampliarse la definición de órgano jurisdiccional con arreglo al artículo 267 TFUE y aceptar una cuestión de Sancho Panza, suscitada en su condición de gobernador de la ínsula Barataria» en aras de fomentar la unidad y claridad del Derecho —lo cual debería considerarse positivo—, pero, sin embargo, «ejecutar resoluciones dictadas por el gobernador Sancho Panza contra individuos de diferentes ínsulas» es harina de otro costal³⁵.

En sus conclusiones del asunto *Noble Bank*, Bobek referencia 3 disposiciones de Derecho primario de la Unión Europea que consagran la independencia judicial como uno de los valores en que se fundamenta la Unión Europea: los artículos 267 TFUE, 19.1 párrafo 2 TUE y 47 CDFUE. Sin embargo, argumenta que estas disposiciones no establecen distintos tipos de independencia judicial,

³³ Apto. 49 Conclusiones AG Walh de 10 de abril de 2014, *Torresi*, C-58/13, ECLI:EU:C:2014:265.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Apto. 107 Conclusiones AG Bobek de 27 de octubre de 2016, *Pula Parking*, C-551/15, ECLI:EU:C:2016:825.

sino que el ejercicio a realizar para determinar el cumplimiento de tal independencia puede —y debe— ser diferente. Al ser tres disposiciones autónomas, con diferentes funciones y objetivos aparejados, el tipo de examen que debe llevarse a cabo para realizar la comprobación acerca de si el principio de independencia derivado de cada una de ellas está siendo respetado ha de ser distinto. Cada disposición debe ubicarse en su contexto y ser interpretada teniendo en cuenta la complejidad del ordenamiento jurídico en el que se encuentran³⁶. Es decir, en palabras de Bobek, es necesario que varíe «la intensidad del control por el Tribunal de Justicia respecto a la observancia de dicho principio y al umbral para apreciar sus infracciones»³⁷.

Por esta razón, Bobek se encarga de realizar una breve diferenciación entre los mencionados preceptos comunitarios. En primer lugar, señala que del artículo 19 TUE se deduce la necesidad de garantizar la independencia de todos los órganos jurisdiccionales facultados para pronunciarse en ámbitos de aplicación del Derecho de la Unión. Se trata de una disposición «dedicada principalmente a los elementos estructurales y sistemáticos de los ordenamientos jurídicos nacionales»³⁸. Es decir, lo relevante en este caso es que el sistema judicial en su conjunto cumpla con los requisitos que se derivan del Estado de Derecho consagrado en el artículo 2 TUE. En segundo lugar, referencia que el artículo 47 CDFUE consagra la tutela judicial efectiva como un derecho subjetivo, ostentado por todo ciudadano de la Unión Europea. En otras palabras, defiende que esta disposición reconoce el derecho que tiene toda parte en un procedimiento jurisdiccional a «un recurso efectivo y a un juicio justo»³⁹. Por último, Michal Bobek finaliza sus observaciones preliminares apuntando que el artículo 267 TFUE, al recoger el mecanismo de remisión prejudicial, obedece a una finalidad muy distinta a la de los otros dos preceptos, sobre la que entraremos en el siguiente apartado.

³⁶ BROBERG, Morten y FENGER, Niels, «The European Court of Justice's Transformation of its Approach towards Preliminary References from Member State Administrative Bodies». *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2022, núm. 24, pág.

³⁷ Apto. 36 Conclusiones AG Bobek de 8 de julio de 2021, *Noble Bank*, C-132/20, ECLI:EU:C:2021:557.

³⁸ *Ibid.*, apto. 37.

³⁹ *Ibid.*, apto. 40.

IV.B. La admisibilidad de las cuestiones prejudiciales: en defensa del *poder judicial europeo*

Como ya se ha expuesto, las cuestiones prejudiciales únicamente podrán ser remitidas al TJUE por un *órgano jurisdiccional* entendido en los términos del Derecho de la Unión Europea. En este sentido, indicaba Manuel Cienfuegos que la noción de «órgano jurisdiccional» no podía quedar «abandonada» al albur del Derecho interno de cada Estado miembro, pues esto crearía «el riesgo de que sectores completos de la vida económica y social pudieran escapar, por voluntad de los Estados miembros, al control sobre el Derecho comunitario que lleva a cabo el Tribunal de Justicia a través del incidente prejudicial»⁴⁰, comprometiendo así la eficacia del diálogo entre los jueces nacionales y el TJUE. Por ello, para ser considerado *órgano jurisdiccional*, se viene requiriendo que el órgano de que se trate cumpla con una serie de condiciones, de entre las cuales destaca la independencia, que, como veremos a continuación, es un concepto que ha tenido un gran desarrollo a lo largo de la jurisprudencia del TJUE.

Primeramente, a la hora de configurar el mecanismo de remisión prejudicial, se optó por un enfoque funcional. En el asunto C-54/96, *Dorsch Consult*, se establecieron los conocidos como criterios Dorsch Consult para determinar si un organismo nacional podía calificarse como órgano jurisdiccional en el sentido del Derecho comunitario y formar parte del diálogo judicial europeo remitiendo cuestiones ante el TJUE. Estos requisitos serían: «el origen legal del órgano, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte del órgano de normas jurídicas, así como su independencia»⁴¹. Desde el surgimiento de esta construcción jurisprudencial, como acertadamente indica Charlotte Reys⁴², de entre todos los requisitos señalados, la independencia del órgano se contemplaba como aspecto inseparable de la función judicial, vinculándose férreamente a la idea de confianza mutua. Sin embargo, una vez dictada la sentencia *Dorsch Consult*, la primera aplicación de su jurisprudencia fue altamente criticada⁴³,

⁴⁰ CIENFUEGOS, Manuel, «Juez nacional-Tribunal de Justicia: la cuestión prejudicial» en coord. por Becerril, B., Maillo, J., Beneyto J.M. (dir.): *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Tomo V, Aranzadi, 2012, pág. 549.

⁴¹ Apto. 23 Sentencia TJUE de 17 de septiembre de 1997, *Dorsch Consult*, C-54/96, ECLI:EU:C:1997:413.

⁴² REYNS, Charlotte, «Saving Judicial Independence: A Threat to the Preliminary Ruling Mechanism?», *European Constitutional Law Review*, 2021, núm. 17, pág. 29.

⁴³ Los primeros asuntos en los que se aplicó la jurisprudencia de *Dorsch Consult* fueron, por un lado, el asunto C-103/97, *Köllensperger*, que concluyó con la Sentencia

considerándose que se trataba de una interpretación excesivamente laxa de los requisitos establecidos, sobre todo el de la independencia, única y exclusivamente enfocada a la apertura del procedimiento de cuestiones prejudiciales, sin tomar en consideración la importancia del concepto y las posibles repercusiones que podrían derivarse en el futuro.

Años más tarde se dotó al concepto de una mayor rigidez, cuando el 19 de septiembre de 2006 el TJUE dictó la sentencia *Wilson*, en la cual se perfiló el precitado concepto de independencia, ahondando en él e introduciendo la división entre su dimensión externa e interna. En este sentido, mientras que el aspecto externo «supone que el órgano ha de estar protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia del enjuiciamiento», 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 aquél»⁴⁴. Las garantías que señalaba en su sentencia el TJUE se configuraron desde entonces como reglas a observar en lo relativo a la composición del órgano, su nombramiento, la duración de su mandato y las causas de inhibición, recusación y cese de sus miembros, que permitían «excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos»⁴⁵.

La finalidad del cambio de rigidez introducido con la sentencia *Wilson* era que los justiciables tuviesen acceso a un órgano jurisdiccional lo suficientemente independiente como para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva que exigía el Derecho comunitario. Es por esta razón por la que, con el desafío que significa para la Unión Europea el *Rule of Law backsliding*, y en aras de dotar al artículo 19 de verdadero contenido, se optó por acudir a la jurisprudencia establecida bajo el artículo 267 TFUE en lo relativo al requisito de la independencia judicial que se exigía para remitir cuestiones prejudiciales. De esta forma, se traslada el concepto utilizado para determinar un requisito formal de admisibilidad a la concreción de una obligación establecida por un principio insignia de la Unión Europea: el Estado de Derecho.

TJUE de 4 de febrero de 1999; y el asunto C-110/98, *Gabalfrija*, el cual finalizó con la Sentencia TJUE de 21 de marzo de 2000.

⁴⁴ Apto. 51 y 52 Sentencia TJUE de 19 de septiembre de 2006, *Wilson*, C-506/04, ECLI:EU:C:2006:587.

⁴⁵ *Ibid.*, apto. 53.

El problema viene cuando, en 2018, como ya hemos mencionado, con la sentencia *ASJP* y la jurisprudencia posterior, pareció equipararse el requisito de independencia exigido para un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 19 TUE con los del artículo 267 TFUE⁴⁶, lo cual suscitó la cuestión acerca de la precitada inadmisibilidad estructural. Como hemos señalado, dos años más tarde, en 2020, el TJUE dictó sentencia en el asunto *Banco Santander*, en la que resolvía inadmitiendo las cuestiones prejudiciales remitidas por el Tribunal Económico-Administrativo Central de España en aplicación de la jurisprudencia surgida de la sentencia *ASJP*. Este pronunciamiento pareció confirmar la cuestión: se había equiparado la reciente jurisprudencia relativa al examen de independencia a la luz del artículo 19 TUE con la jurisprudencia derivada de los requisitos de admisibilidad de una cuestión prejudicial en virtud del artículo 267 TFUE. En esta sentencia, a la hora de examinar la admisibilidad de la cuestión, el TJUE señaló que se debía revisar su jurisprudencia acerca de la remisión de cuestiones prejudiciales de los Tribunales Económicos Administrativos españoles al amparo del artículo 267 TFUE «habida cuenta, en particular, de la jurisprudencia más reciente del Tribunal de Justicia relativa al criterio de independencia a que se atendrá cualquier organismo nacional para que pueda calificárselo de «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE»⁴⁷.

El proceder aplicando la jurisprudencia establecida en la sentencia *ASJP* y posteriores significaba que los jueces y tribunales integrados en una Administración de Justicia cuya independencia se hubieran visto tambaleada por reformas autoproclamadas *iliberales* podrían no adquirir la calificación de *órgano jurisdiccional* en el sentido del Derecho comunitario. Este hecho no les permitiría formar parte del diálogo judicial europeo a través de la remisión de cuestiones prejudiciales y la correcta aplicación del Derecho de la Unión se vería

⁴⁶ Al exponer el principio de tutela judicial efectiva contenida en el artículo 19 TUE, el TJUE señala que «de lo anterior se deduce que todo Estado miembro debe garantizar que aquellos órganos que, en calidad de «órganos jurisdiccionales» (...), formen parte de su sistema de vías de recurso en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión cumplan las exigencias de la tutela judicial efectiva»; continuando con la enumeración de los factores que han de tenerse en cuenta para esto, aludiendo a los establecidos por la jurisprudencia anterior para determinar si un órgano nacional en concreto podía remitir cuestiones prejudiciales al TJUE (Apto. 37 y 38 Sentencia TJUE de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117).

⁴⁷ Apto. 55 Sentencia TJUE de 21 de enero de 2020, *Banco Santander*, C-274/14, ECLI:EU:C:2020:17.

amenazada. En palabras de Charlotte Reynolds⁴⁸, tal Administración de Justicia, inalcanzable para el Alto Tribunal europeo, se convertiría en un *punto ciego*.

Sin embargo, el TJUE todavía no había declarado como inadmisibles ninguna cuestión prejudicial procedente de los tribunales polacos en aplicación de la nueva jurisprudencia desarrollada en virtud del artículo 19 TUE. Es aquí donde se ubica la cuestión prejudicial remitida por el Tribunal Supremo polaco en el asunto *Noble Bank*, la cual, para sorpresa de muchos, es declarada por el TJUE como admisible. A pesar de no exponer una disertación tan explícita del trasfondo como sí lo hace Michal Bobek en sus conclusiones, el TJUE parece acoger el mismo razonamiento cuando señala que «en la medida que una petición prejudicial emane de un órgano jurisdiccional nacional»⁴⁹, debe presumirse que este cumple con los requisitos previstos para remitir cuestiones prejudiciales a la luz del artículo 267 TFUE; señalando que tal presunción se aplica únicamente a efectos de dilucidar la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales que se remitan en el marco del artículo 267 TFUE, no pudiendo deducirse de ella «que las condiciones de nombramiento de los jueces que integren el órgano jurisdiccional remitente permitan, necesariamente, cumplir las garantías de acceso a un juez independiente, imparcial y establecido previamente por la ley, en el sentido del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, o del artículo 47 de la Carta»⁵⁰. De esta manera, se crea una rígida presunción que únicamente puede ser enervada «cuando una resolución judicial firme dictada por un órgano jurisdiccional o internacional lleve a considerar que el juez que constituye el órgano jurisdiccional remitente no tiene la condición de juez independiente, imparcial y establecido por la ley», en el sentido del artículo 19 TUE o del artículo 47 CDFUE⁵¹.

Sin embargo, esta posibilidad de desvirtuar tal presunción puede ser considerada como un mero formalismo a disposición del propio TJUE, ya que la resolución judicial firme a la que se refiere el Tribunal «podría» enervar la presunción, pero no necesariamente lo hará. A este respecto, en el propio asunto *Noble Bank*, el TJUE podría haber tenido en cuenta lo dispuesto en la reciente sentencia *A.B. y otros* (2021), perfectamente aplicable en lo relativo a los nombramientos en

⁴⁸ REYNS, Charlotte, «Saving Judicial Independence: A Threat to the Preliminary Ruling Mechanism?», *European Constitutional Law Review*, 2021, núm. 17, pág. 39.

⁴⁹ Apto. 69 Sentencia TJUE de 29 de marzo de 2022, *Noble Bank*, C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235.

⁵⁰ *Ibid.*, apto. 74.

⁵¹ *Ibid.*, apto. 72.

recomendación del Consejo Nacional del Poder Judicial («CNPJ») de Polonia, como era el caso del juez remitente en *Noble Bank*.

En la sentencia *A.B. y otros*, el TJUE declaraba que determinadas modificaciones legislativas, consideradas de manera conjunta, podían sugerir que el Poder Legislativo polaco actuó deliberadamente con el propósito de impedir el control judicial sobre los nombramientos efectuados por el CNPJ, como sucedía con los «nombramientos al Sąd Najwyższy efectuados desde la constitución del CNPJ en su nueva composición»⁵², entre los que se encontraba el juez que componía el órgano remitente en *Noble Bank*. Al tratarse de un factor decisivo, esto podría haber llevado al TJUE a reabrir la fase oral del procedimiento, en virtud de lo dispuesto en el artículo 83 de su Reglamento. Sin embargo, no fue así. El TJUE optó por declarar la cuestión prejudicial admisible y resolver sobre el fondo, según nuestro criterio, en búsqueda de los efectos a los que haremos referencia en el apartado quinto del presente trabajo.

Este proceder del Tribunal de Justicia no ha estado exento de crítica, siendo reprobado por determinados sectores doctrinales, principalmente aludiendo a la defensa de los derechos humanos por significar tal argumentación un distanciamiento del concepto de independencia judicial desarrollado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos («TEDH») a la luz del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos («CEDH»). En este sentido, Dimitry V. Kochenov y Petra Bárd, señalan que la «multiplicación» de estándares de medición de independencia judicial en el seno de la Unión Europea significa anteponer el derecho procedimental de la organización frente al sistema europeo de protección de derechos humanos⁵³.

Sin embargo, como ya hemos podido observar, en el reciente desarrollo jurisprudencial del TJUE, el concepto de independencia judicial previsto en la jurisprudencia del TEDH no ha sido dado de lado, sino que se ha encuadrado bajo otro precepto que recoge la obligación de los Estados de observar las garantías derivadas del mismo: el artículo 19 TUE. Por ello, a pesar de la existencia de ciertas críticas doctrinales, como refiere el TJUE, esta argumentación es necesaria en aras de garantizar el correcto funcionamiento de «la piedra angular

⁵² Apto. 138 Sentencia TJUE de 2 de marzo de 2021, *A.B. y otros*, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153.

⁵³ KOCHENOV, Dimitry y PETRA, Bárd, «Kirchberg Salami Lost in Bosphorus: The Multiplication of Judicial Independence Standards and the Future of the Rule of Law in Europe» *Journal of Common Market Studies*, 2022, núm. 60, pág. 159.

del sistema jurisdiccional consagrado en los Tratados»⁵⁴: el procedimiento de remisión prejudicial. Con esta decisión se podría afirmar que el TJUE se retrotrae a hacer hincapié en el carácter funcional del concepto de *órgano jurisdiccional* a la luz del artículo 267 TFUE, únicamente establecido como instrumento de identificación de quienes pueden ser distinguidos como interlocutores frente al TJUE y formar parte del diálogo judicial europeo. En palabras de Michal Bobek, lo importante en el ejercicio de admisibilidad de la cuestión prejudicial es «la naturaleza, la posición y el funcionamiento de ese órgano dentro del marco institucional del Estado miembro»⁵⁵.

A diferencia del TJUE, en sus conclusiones, Michal Bobek realiza una interesante disertación acerca de por qué una interpretación del concepto de «órgano jurisdiccional» a la luz del artículo 267 TFUE que exija examinar la concreta situación de las personas físicas que componen el órgano remitente sería contraproducente, e iría en contra de la propia naturaleza del procedimiento prejudicial. Según Bobek: «El artículo 267 TFUE establece un diálogo entre instituciones judiciales, no entre las personas físicas que lo componen»⁵⁶. Para sustentar su argumentación añade cuatro razones que, por su trascendencia argumentativa, procedemos a exponer a continuación.

Primeramente, no sólo sería ilógico, sino contraproducente, el rechazo a dialogar en el marco del artículo 267 TFUE con órganos nacionales que, al menos formalmente, ejercen funciones jurisdiccionales en el ámbito interno y solicitan una interpretación del Derecho de la Unión. En segundo lugar, argumenta Bobek —de manera acertada a nuestro parecer— que las posibles dudas acerca del buen hacer jurídico y moral del juez que conoce de un asunto «no priva a las partes en el procedimiento de su derecho a la correcta aplicación de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión»⁵⁷. Como tercera consideración, desde un punto de vista más práctico, el valorar la parcialidad de un juez nacional requeriría un examen completo y detallado de una normativa de aplicación muy variada que haría de la fase de admisibilidad un posible adelantamiento del examen de fondo en pretensiones relativas al artículo 19 TUE. Y, por último, Bobek habla de la necesidad de una coherencia horizontal en los pronunciamientos y el hacer del Tribunal de Justicia, aspecto que se ha

⁵⁴ Apto. 71 Sentencia TJUE de 29 de marzo de 2022, *Noble Bank*, C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235.

⁵⁵ Apto. 51 Conclusiones AG Bobek de 8 de julio de 2021, *Noble Bank*, C-132/20, ECLI:EU:C:2021:557.

⁵⁶ *Ibid.*, apto. 65.

⁵⁷ *Ibid.*, apto. 68.

de predicar del funcionamiento de cualquier órgano jurisdiccional, y más si cabe en uno de tal naturaleza y con la trascendencia con la que cuenta el TJUE⁵⁸.

En definitiva, teniendo en cuenta la situación actual en la que se encuentra la Unión Europea, podemos afirmar que la declaración de admisibilidad en el asunto *Getin Noble Bank* no trata de reiterar la clásica idea del necesario diálogo entre el TJUE y las diferentes jurisdicciones nacionales, sino que opta por preservar un efectivo mecanismo de control de los valores previstos en el artículo 2 TUE. Como indica Nuria Magaldi, se trata de la protección del «poder judicial europeo», sometido a unas mismas reglas y a unos mismos principios⁵⁹. Se salva así la condición de *órgano jurisdiccional* del Tribunal Supremo —entendida como capacidad para remitir cuestiones prejudiciales— a la vez que se realiza una diferenciación del concepto de independencia contenido en los artículos 267 TFUE, 19 TUE y 47 CDFUE. Afirma Bobek —consciente de la crisis del Estado de Derecho en la que se encuentra sumida la Unión⁶⁰— que tales disposiciones persiguen objetivos diferentes: no es lo mismo identificar a los órganos nacionales que puedan remitir una cuestión prejudicial ante el TJUE que detectar infracciones en una determinada formación judicial con la finalidad de proteger los derechos de los justiciables.

A pesar de esto, y en este caso haciendo referencia expresa a las conclusiones de Michal Bobek —el cual ya advertía que las alegaciones expuestas por el Defensor del Pueblo polaco en relación al órgano remitente le resultaban verdaderamente inquietantes⁶¹—, con la finalidad de dejar claro que la admisibilidad de la cuestión prejudicial no significaba de ningún modo una suerte de legitimación del órgano remitente a los efectos del artículo 19 TUE, el TJUE destaca la existencia de duda sobre la independencia del órgano remitente a efectos distintos del artículo 267 TFUE⁶². En definitiva, se establece la idea de que declarar una cuestión prejudicial como admisible en virtud del

⁵⁸ Ibid., apto. 70.

⁵⁹ MAGALDI, Nuria, «La garantía de independencia del juez europeo: Una revolución encubierta del TJUE». *Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público*, 2022, núm. 70/1, pág. 91.

⁶⁰ Señala Michal Bobek que «a raíz de la crisis del Estado de Derecho que atraviesan algunos Estados miembros, el Tribunal de Justicia se ha visto obligado no solo a desarrollar su jurisprudencia para poder prestar asistencia (...), sino también a concebir excepciones a las reglas generales, en atención al carácter anómalo de los casos» (Apto. 71 Conclusiones AG Bobek de 8 de julio de 2021, *Noble Bank*, C-132/20, ECLI:EU:C:2021:557).

⁶¹ Ibid., apto. 75.

⁶² Apto. 75 Sentencia TJUE de 29 de marzo de 2022, *Noble Bank*, C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235.

artículo 267 TFUE no es equiparable a afirmar que el órgano remitente esté, a la luz del Derecho comunitario, legalmente constituido, o que el juez de que se trate haya sido lícitamente nombrado; y que tales elementos pueden —y deben— ser relevantes a la hora de analizar la independencia de un órgano en concreto a efectos de los artículos 19 TUE o 47 CDFUE.

A priori, la argumentación expuesta en la sentencia *Noble Bank* parece distanciarse de la contenida en la sentencia *Banco Santander*, en la cual se equiparaban los requisitos para calificar a un órgano como *órgano jurisdiccional* tanto del artículo 267 TFUE como de los artículos 19 TUE y 47 CDFUE. Sin embargo, como ya indicó Pilar Concellón con anterioridad a todo este novedoso desarrollo jurisprudencial, en lo que a esta presunta contradicción se refiere, al hablar de órgano jurisdiccional en sentido del Derecho comunitario, sin dejar de lado el déficit de seguridad jurídica que esto comporta, estamos ante «una jurisprudencia casuística, muy elástica»⁶³. No obstante, hay que tener en cuenta la verdadera finalidad de toda esta argumentación jurídica: evitar una posible inadmisibilidad estructural de cuestiones prejudiciales que impidan al TJUE pronunciarse sobre asuntos de gran relevancia e interés. Es decir, con este proceder, el TJUE está dando solución a la paradoja que se plantearía para admitir una cuestión prejudicial relativa a la independencia judicial remitida por un tribunal de un Estado miembro que se hubiera visto afectado por una norma nacional que restringiera su propia independencia.

Por tanto, en la sentencia *Noble Bank* se aprecia la determinación del TJUE de diferenciar el concepto de *órgano jurisdiccional* a la luz del artículo 267 TFUE de aquel que se deriva de las obligaciones que fluyen del artículo 19 TUE, exigidas para la totalidad de los Estados miembros. Con ello, en aras de salvaguardar el Estado de Derecho, el Alto Tribunal europeo da prioridad al diálogo judicial en detrimento de una rigidez jurisprudencial que por algunos es identificada como necesaria. Se trata, por tanto, de un enfoque más pragmático, que puede tener diferentes consecuencias, sobre las que realizaremos un comentario en el punto quinto del presente artículo.

⁶³ CONCELLÓN, Pilar, «De nuevo sobre el concepto de órgano jurisdiccional a efectos del artículo 267 TFUE: Los secretarios judiciales y el expediente de jura de cuentas. Comentario de la sentencia TJUE de 16 de febrero de 2017, C-503/15, Margarit Panicello», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2017, núm. 57, pág. 732.

IV.C. El pronunciamiento sobre el fondo: valoraciones sobre la independencia judicial *in concreto*

Antes de hacer alusión a los posibles efectos que pueden derivarse de la declaración de admisibilidad contenida en la sentencia *Noble Bank*, con la finalidad de entender mejor la controversia transversal en el asunto objeto de análisis, nos detendremos brevemente en el pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

En relación con el pronunciamiento sobre el fondo expresado en la sentencia *Noble Bank*, en su sentencia del asunto *Reexamen Simpson/Consejo* (2020), el TJUE estableció que, si bien las irregularidades en los nombramientos de los jueces podían hacer dudar de la independencia de los mismos, estas debían ser analizadas caso por caso, para dilucidar si esa infracción era de envergadura tal que de ella podían derivarse dudas acerca de la independencia y la imparcialidad de los jueces. En particular, para hacer dudar de la independencia del juez, la irregularidad en cuestión debía ser de tal naturaleza y gravedad que crease un riesgo real de que otras ramas del poder pudieran ejercer una potestad discrecional indebida que pusiera en peligro la integridad del nombramiento⁶⁴. De esta forma, se instauraban unas mínimas garantía a observar en el proceso de nombramiento de los órganos jurisdiccionales nacionales, lo cual reiteraba la importancia que para la funcionalidad de la Unión Europea tienen los jueces y tribunales nacionales.

En aplicación de esta construcción jurisprudencial, en el asunto *Noble Bank* el órgano jurisdiccional remitente pone en duda la independencia del Tribunal de Apelación de Wrocław, fundamentando su argumentación en base a una serie de circunstancias que rodearon el nombramiento de los jueces que componen la formación. En primer lugar, el TJUE se encarga de dar respuesta a las tres primeras cuestiones prejudiciales, en las cuales se plantea la duda de la concreta independencia de uno de los jueces, teniendo en cuenta: el procedimiento de nombramiento llevado a cabo en 1978, en el seno de un sistema de gobierno no democrático; la contabilidad del periodo de tiempo de su servicio en el régimen comunista para el otorgamiento de ascensos; y su juramento únicamente en el momento de su nombramiento, jurando lealtad y respeto al régimen comunista. Tras realizar un repaso de la jurisprudencia reciente para explicar el enlace existente entre la independencia judicial, la necesaria imparcialidad de los jueces y el derecho a una tutela judicial efectiva contenido en el artículo 19 TUE,

⁶⁴ Apto. 75 Sentencia TJUE 26 de marzo de 2020, *Reexamen Simpson/Consejo*, C-542/18, ECLI:EU:C:2020:232.

el TJUE destaca la necesidad de asegurar que el procedimiento de nombramiento de jueces de que se trate no suscite dudas en relación a la impermeabilidad de estos frente a elementos externos y a la propia neutralidad de los mismos⁶⁵.

Sin embargo, como indica el TJUE en su sentencia: «el órgano jurisdiccional remitente no invoca ningún elemento que indique los motivos por los que el primer nombramiento de un juez (...) puede suscitar dudas legítimas y auténticas en el ánimo de los justiciables en cuanto a la independencia e imparcialidad de ese juez»⁶⁶. En particular, se señala que el Tribunal Supremo polaco no aporta ninguna argumentación concisa que permita explicar de qué forma las condiciones en las que se produjo el nombramiento de dicho juez posibilitaban que una persona, institución u organismo ejerciese algún tipo de presión externa sobre el mismo⁶⁷. Por tanto, concluye el Tribunal que, por si solas, las circunstancias traídas a colación por el órgano remitente no suscitan auténticas dudas sobre la independencia del juez en cuestión⁶⁸. Es decir, ni es posible saber *quién*, hoy en día, sería capaz de ejercer una influencia sobre el juez en cuestión, ni *por qué* tal juez va a ceder ante tal influencia.

En segundo lugar, en las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta, el órgano remitente pone en cuestión la independencia e imparcialidad de la completa formación del Tribunal de Apelación de Wrocław, pero esta vez subrayando dos circunstancias diferentes relativas al proceso de nombramiento de estos jueces: la elección de los jueces por un órgano cuya composición ha sido declarada inconstitucional, y un proceso de nombramiento tachado de no contar con las debidas garantías. En una disertación muy similar a la utilizada para la resolución de las tres primeras cuestiones, el TJUE, tras recordar que el proceso de nombramiento de un juez es un factor de gran relevancia a la hora de realizar un examen sobre la independencia del mismo, señala que «una irregularidad cometida con ocasión del nombramiento de los jueces (...) supone la infracción de la exigencia de que el tribunal esté establecido por ley»⁶⁹. Sin embargo, «no todo error que pueda producirse durante el procedimiento de nombramiento de un juez puede originar dudas sobre la independencia y la imparcialidad del

⁶⁵ Apto. 97 Sentencia TJUE de 29 de marzo de 2022, *Noble Bank*, C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235.

⁶⁶ *Ibid.*, apto. 105.

⁶⁷ *Ibid.*, apto. 106.

⁶⁸ *Ibid.*, apto. 107.

⁶⁹ Apto. 122 Sentencia TJUE de 29 de marzo de 2022, *Noble Bank*, C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235.

juez y, por consiguiente, sobre la condición de «juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley»⁷⁰.

Es decir, como señala Michal Bobek a lo largo de sus conclusiones, no existe un automatismo al respecto: no todas las infracciones en el proceso de nombramiento pueden llegar a suscitar dudas sobre la independencia de dicho juez. Así pues, para dotar a este examen de una debida coherencia, debe existir «una correlación razonable entre las normas o principios infringidos, la gravedad de la infracción, el tipo y alcance de las soluciones disponibles (...), habida cuenta las circunstancias del caso»⁷¹. Es decir, al igual que ocurría en la resolución de las anteriores cuestiones, el *Sąd Najwyższy* no señalaba elementos concretos que pudieran suscitar auténticas dudas sobre la independencia e imparcialidad de los jueces derivadas de la declaración de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional a la que hacía referencia o del proceso de nombramiento falto de transparencia señalado.

Aprovechando la condición de Abogado General, Michal Bobek va más allá de la cuestión jurídica y propone realizar el debido análisis teniendo en cuenta todas las circunstancias que conforman el marco contextual donde se sitúa el asunto, considerando «los eventuales motivos, medios y oportunidad» en los que se basó el Tribunal Constitucional polaco para realizar la precitada declaración de inconstitucionalidad⁷². De manera abstracta, enfatizando de nuevo en la importancia de contextualizar, Bobek se pregunta los verdaderos motivos que podrían subyacer en la declaración de inconstitucionalidad, si tal decisión fue adoptada por un tribunal verdaderamente independiente y debidamente constituido, y qué grado de confianza se puede depositar en las decisiones de una institución que puede ser calificada como proclive al abuso instrumental. Todas estas cuestiones, unidas al análisis jurídico realizado a lo largo de la sentencia, ponen de relieve la complejidad del contexto en la que se dicta la sentencia *Noble Bank*.

V. CONCLUSIONES: LAS CONSECUENCIAS DE LA DECLARACIÓN DE ADMISIBILIDAD EN EL ASUNTO C-132/20

Como ocurre en varios países de la Unión Europea, Polonia se encuentra sumida en una espiral de reformas que están incidiendo

⁷⁰ Ibid., apto. 123.

⁷¹ Apto. 162 Conclusiones AG Bobek de 8 de julio de 2021, *Noble Bank*, C-132/20, ECLI:EU:C:2021:557.

⁷² Ibid., apto. 140.

de manera agresiva en los cimientos de su poder judicial. Los jueces y tribunales polacos son los principales afectados por este terremoto legislativo, y con ellos, la independencia judicial en el seno de la Unión Europea. Por esta razón, el proceso reformista llevado a cabo por el gobierno polaco se ha visto intervenido por la Unión Europea, la cual se ha implicado desde diferentes ópticas. De entre los métodos utilizados para realizar tal implicación, el mecanismo de remisión prejudicial previsto en el artículo 267 TFUE ha sido uno de los principales protagonistas. A través de tal mecanismo, muchos órganos jurisdiccionales polacos han clamado vehementemente protección al Alto Tribunal europeo, siendo utilizado como una suerte de arma ante la amenaza que significan las reformas polacas.

Ante esta situación, el artículo 267 TFUE y la jurisprudencia que se había venido desarrollando bajo su rúbrica en lo que a la independencia judicial se refiere se han visto complementadas por el artículo 19 TUE y la obligación de garantizar la tutela judicial efectiva. De esta manera, se ha configurado un nuevo marco jurisprudencial como escudo defensivo para proteger la independencia judicial de los Estado miembros.

Fue en la sentencia del asunto *ASJP* donde se recurrió al desarrollo jurisprudencial llevado a cabo bajo el artículo 267 TFUE para dotar de contenido las obligaciones que se desprendían del artículo 19 TUE, lo cual proporcionó a la novedosa jurisprudencia profundidad, alcance y coherencia. Sin embargo, con este proceder se atisbó un problema: la presunta equiparación de los conceptos de independencia judicial contenidos en los artículos 267 TFUE y 19 TUE abría la puerta a una posible inadmisibilidad estructural de cuestiones prejudiciales procedentes de un Estado miembro cuya judicatura hubiera sufrido reformas que menoscabasen su independencia.

Es en este contexto en el que se dicta la sentencia del asunto *Getin Noble Bank* el 29 de marzo de 2022. En ella, el TJUE manifestó que el alcance de la independencia judicial derivaba del artículo 267 TFUE no podía ser el mismo que el previsto como requisito a cumplir bajo el artículo 19 TUE. Con esto, el rígido estándar unificado de control de la independencia judicial parecía quedar desvirtuado. El TJUE, entre la espada y la pared, en lo que parece ser una actuación encaminada para salvaguardar el mecanismo de cuestiones prejudiciales, dota de una necesaria elasticidad el concepto de independencia judicial y le proporciona un funcional dinamismo.

Hay que tener en cuenta que el procedimiento de remisión de cuestiones prejudiciales previsto en el artículo 267 TFUE ha alterado

su naturaleza primigenia, pasando de ser un mecanismo de diálogo entre jueces a un instrumento de control del respeto de los valores en los que se sustenta la Unión. Por ello, un pronunciamiento distinto del contenido en la sentencia *Noble Bank* podría significar condenar al fracaso uno de los sistemas de control más funcionales previsto en la configuración de la Unión Europea, de gran y efectiva aplicación en lo que al *Rule of Law Backsliding* se refiere.

Si bien esta opción permite al TJUE abordar la crisis del Estado de Derecho con una mayor contundencia, la misma ha sido criticada por parte de la doctrina por dar prioridad al funcionamiento procedimental de la Unión frente a la correcta protección de los derechos humanos. Sin embargo, para realizar un adecuado planteamiento de la disyuntiva a la que se enfrenta el TJUE, no podemos olvidar que el ordenamiento jurídico europeo es fruto de un complejísimo proyecto de avenencia política, con fundamento en la armonización de los ordenamientos jurídicos preestablecidos en sus Estados miembros. Así pues, las disputas en el seno de la Unión Europea han de ser observadas desde una óptica contextual, teniendo en cuenta el espinoso marco que las rodean y la envergadura del ordenamiento jurídico en aplicación.

Atendiendo a estas circunstancias, y con la finalidad de no dar pasos atrás en el proyecto de integración europea, parece que debería considerarse errónea una consideración extremadamente rígida de las disposiciones europeas, sobre todo cuando se trata de conceptos tan cambiantes como el de independencia; un concepto que, como indicaba Michal Bobek en sus conclusiones del asunto *Noble Bank*, es, por definición, relacional: «independencia o dependencia respecto de algo o alguien»⁷³. Por estas razones, y con el propósito de no crear puntos ciegos del tamaño de países para la jurisdicción del TJUE, se podría decir que era necesario un pronunciamiento con el de *Noble Bank*.

Con este discurso no estamos defendiendo que la diferenciación de un mismo concepto jurídico en función del marco en el que se aplique no entrañe peligros, puesto que, naturalmente, tal práctica conlleva innegables riesgos de los que se debe ser consciente. Y es por ello que, para implementar de forma correcta la construcción jurisprudencial que permitía contextualizar el requisito de independencia judicial, se tiene que dejar claro el marco en el que se esté llevando a

⁷³ Apto. 100 Conclusiones AG Bobek de 8 de julio de 2021, *Noble Bank*, C-132/20, ECLI:EU:C:2021:557.

cabo el análisis, siendo necesario hacer hincapié en la motivación que sustente la resolución a la que se llegue en cada supuesto.

Por otro lado, como recuerda Michal Bobek en sus conclusiones, la respuesta que el TJUE pueda dar a las cuestiones prejudiciales que ante él se planteen serán vinculante, no sólo para el órgano remitente en el procedimiento jurisdiccional del que surgió la pregunta, sino también para todos aquellos tribunales nacionales que se encuentren ante la misma cuestión jurídica⁷⁴. De lo contrario, limitar los efectos de una sentencia que contenga una útil y detallada interpretación de disposiciones europeas al exclusivo caso concreto en el que surge la cuestión planteada sería absurdo e innecesariamente caro a efectos procesales. Con esta suerte de efecto *erga omnes* se enfatiza en la correcta interpretación del Derecho de la Unión, permitiendo una interpretación uniforme del mismo en el interior de los Estados miembros.

De igual manera, la limitación de los efectos de una sentencia del TJUE en respuesta a una cuestión prejudicial a un único Estado miembro tampoco sería coherente, así como iría en contra del principio de igualdad de los Estados. Por eso, yendo más allá, cabe traer a colación la doctrina del *acte claire*, instaurada con el dictado de la sentencia en el asunto *CILFIT* en 1982. Según esta doctrina jurisprudencial, de constante referencia en asuntos posteriores, no solamente quedarán vinculados al pronunciamiento del TJUE los jueces y tribunales del Estado miembro del que procedió la cuestión prejudicial, sino que, al interpretarse disposiciones del Derecho de la Unión, siempre que se trate de la misma cuestión suscitada cuya resolución se evidencia como igual, también deberá ser acogido por los jueces y tribunales de otros Estados miembros que se topen con ella, suprimiéndose la obligación de volver a remitirla ante el Alto Tribunal europeo. En este sentido, no se habla de cosa juzgada, sino de *cosa interpretada*. Es decir, la interpretación que se establezca sobre una disposición europea en el marco de un proceso de remisión prejudicial tendrá efectos *erga omnes* sobre el conjunto denominado por parte de la doctrina como *poder judicial europeo*, cuyas formaciones no podrán cuestionar por sí la validez del contenido del pronunciamiento del TJUE.

Teniendo esto en cuenta, cabe argüir que, a través de la declaración de admisibilidad en *Noble Bank*, el TJUE no se pone barreras innecesarias a sí mismo, sino que se permite —siempre que cuente con el sustento jurídico suficiente— ocuparse de temas que sean de su interés. De este modo, el TJUE se posiciona en favor de continuar

⁷⁴ Apto. 67 Conclusiones AG Bobek de 8 de julio de 2021, *Noble Bank*, C-132/20, ECLI:EU:C:2021:557.

desarrollando una jurisprudencia eficaz para salvaguardar la independencia judicial y el Estado de Derecho en la Unión.

Sin embargo, y como último apunte, esto no puede nublar nos la vista y hacer caer en el olvido las raíces del problema que se presenta ante nuestros ojos. Nunca se expuso el proyecto de integración europea como uno de fácil alcance, pues no eran muy complicados de evidenciar los óbices por el camino. A pesar de esto, la impaciencia con la que se llevaron a cabo determinadas transiciones puede que haya derivado en el levantamiento de cimientos demasiado débiles para una Unión que en su día se alzó sobre 28 países. Por ello, sin dejar de poner el énfasis en la construcción de una Europa humanista, pacífica y tolerante, se ha de abordar la crisis del Estado de Derecho en la que se encuentra sumida la Unión Europea teniendo en cuenta todas las posibilidades que se abren para modelar un espacio constituido por sociedades democráticas y más igualitarias, pero siempre teniendo en cuenta los errores del pasado.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Broberg, M. y Fenger, N. (2022): «The European Court of Justice's Transformation of its Approach towards Preliminary References from Member State Administrative Bodies». *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 24, pp. 1-32.
- Cienfuegos, M. (2012): «Juez nacional-Tribunal de Justicia: la cuestión prejudicial» en coord. por Becerril, B., Maillo, J., Beneyto J.M. (dir.): *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*. Tomo V, Aranzadi, pp. 549-624.
- Concellón, P. (2017): «De nuevo sobre el concepto de órgano jurisdiccional a efectos del artículo 267 TFUE: Los secretarios judiciales y el expediente de jura de cuentas. Comentario de la sentencia TJUE de 16 de febrero de 2017, C-503/15, Margarit Panicello». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 57, pp. 709-733.
- Díez-Picazo, L. M. (1992): «Notas de Derecho Comparado sobre la Independencia Judicial». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 34, pp. 19-39.
- García-Valdecasas, M.J. (2019): «El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP)». *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 72, pp.75-96.

- Kawczyńska, M. (2020): «Combating the constitutional crisis in Poland – Can the European Union provide an effective remedy?». *Hungarian Journal of Legal Studies*, núm. 61, pp. 229-253.
- Kochenov, D. y Petra, B. (2022): «Kirchberg Salami Lost in Bosphorus: The Multiplication of Judicial Independence Standards and the Future of the Rule of Law in Europe». *Journal of Common Market Studies*, núm. 60, pp. 150-165.
- Lenaerts, K. (2022): «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Independencia Judicial». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 72, pp. 351-368.
- Magaldi, N. (2022): «La construcción de un poder judicial europeo y las garantías de su independencia». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 125, pp. 127-157.
- , (2022): «La garantía de independencia del juez europeo: Una revolución encubierta del TJUE». *Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público*, núm. 70/1, pp. 81-109.
- Pech, L. y Planton, S. (2018): «Judicial Independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case». *Common Market Law Review*, núm 55, pp. 1827-1854.
- Pech, L. y Scheppele, K. L. (2017): «Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU». *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, núm. 19, pp. 3-47.
- Reyns, C. (2021): «Saving Judicial Independence: A Threat to the Preliminary Ruling Mechanism?». *European Constitutional Law Review*, núm. 17, pp. 26-52.
- Ugartemendia, J. I. (2020): «Tutela judicial efectiva y Estado de Derecho en la UE y su incidencia en la Administración de Justicia de los Estados miembros». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 46, pp. 309-341.

VII. JURISPRUDENCIA Y SIMILARES

- Conclusiones del AG Walh, TJUE, C-58/13, *Torresi*, 10 de abril de 2014, ECLI:EU:C:2014:265.
- Conclusiones del AG Bobek, TJUE, C-551/15, *Pula Parking*, 27 de octubre de 2016, ECLI:EU:C:2016:825.
- Conclusiones del AG Tanchev, TJUE, C-585/18, *A.K. y otros*, 27 de junio de 2019, ECLI:EU:C:2019:551.

- Conclusiones del AG Bobek, TJUE, C-132/20, *Noble Bank*, 8 de julio de 2021, ECLI:EU:C:2021:557.
- TJUE, C-33/76, *Rewe*, 16 de diciembre de 1976, ECLI:EU:C:1976:188.
- TJUE, C-106/77, *Simmenthal*, 9 de marzo de 1978, ECLI:EU:C:1978:49.
- TJUE, C-283/81, *CILFIT*, 6 de octubre de 1982, ECLI:EU:C:1982:335.
- TJUE, C-260/91, *Diversinte*, 1 de abril de 1991, ECLI:EU:C:1993:136.
- TJUE, C-54/96, *Dorsch Consult*, 17 de septiembre de 1997, ECLI:EU:C:1997:413.
- TJUE, C-506/04, *Wilson*, 19 de septiembre de 2006, ECLI:EU:C:2006:587.
- TJUE, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, 27 de febrero de 2018, ECLI:EU:C:2018:117.
- TJUE, C-619/18, *Comisión c. Polonia, Independencia del Tribunal Supremo*, 24 de junio de 2019, ECLI:EU:C:2019:531.
- TJUE, C-585/18, *A.K. y otros*, 19 de noviembre de 2019, ECLI:EU:C:2019:982.
- TJUE, C-274/14, *Banco Santander*, 21 de enero de 2020, ECLI:EU:C:2020:17.
- TJUE, C-542/18, *Reexamen Simpson/Consejo*, 26 de marzo de 2020, ECLI:EU:C:2020:232.
- TJUE, C-824/18, *A.B. y otros*, 2 de marzo de 2021, ECLI:EU:C:2021:153.
- TJUE, C-132/20, *Noble Bank*, 29 de marzo de 2022, ECLI:EU:C:2022:235.

