

EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS JUECES POLACOS ENTRE LA VULNERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 19.1.2º TUE, 267 TFUE Y EL PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA DEL DERECHO DE LA UE. JURISPRUDENCIA RECIENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA.

THE DISCIPLINARY REGIME OF POLISH JUDGES BETWEEN THE VIOLATION OF ARTICLES 19.1.2º TEU, 267 TFEU AND THE PRINCIPLE OF PRIMACY OF EU LAW. EUROPEAN UNION COURT OF JUSTICE RECENT CASE LAW

M^a Dolores Blázquez*

RESUMEN: En los últimos la Comisión Europea y el TJ por un lado, y el Estado polaco por otro están manteniendo un pulso por cuenta del Estado de Derecho y de la independencia judicial. Para ello, la Comisión y el TJ han recurrido al artículo 19.1.2º del TUE. Este artículo ha servido como base jurídica para impugnar la normativa polaca en materia de organización judicial y dentro de ella, la relacionada con el régimen disciplinario de sus jueces y tribunales cuando esta ha atentado a la independencia judicial. Por el momento, el régimen disciplinario de los jueces polacos ha sido cuestionado por la Comisión en dos procedimientos por incumplimiento. En el primero, el TJ condenó a Polonia en una sentencia de 15 de julio de 2021 en relación con determinados aspectos referentes al régimen disciplinario de los jueces de los Tribunales ordinarios. En el segundo, el TJ ha

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público. Universitat Jaume I. Correo: blazquez@uji.es. <https://orcid.org/0000-0002-7267-7550>. Este trabajo se ha elaborado en el marco del proyecto de investigación “La mejora del acceso a la Justicia de la ciudadanía a través de una judicatura más cercana” (JusProx) (Código: AICO 2021/272), financiado por la Generalitat Valenciana, Conselleria de Educació, Investigació y Cultura, del que es Investigadora Principal Andrea Planchadell Gargallo.

condenado a este Estado por la adopción de nuevas medidas referentes al régimen disciplinario de los jueces de los Tribunales Ordinarios, pero también del TS y de lo Contencioso-Administrativo.

PALABRAS CLAVE: régimen disciplinario; jueces polacos; procedimiento por incumplimiento.

ABSTRACT: In recent years, the European Commission and the Court of Justice on the one hand, and the Polish State on the other, have been keeping a legal pulse regarding the Rule of Law and judicial independence. They have resorted to article 19.1.2^o of the TEU. This article has been used as a legal basis to challenge Polish regulations on judicial organisation and within it, those related to the disciplinary regime of its judges and courts when judicial independence has been threatened. At the moment, the disciplinary regime of Polish judges has been questioned by the Commission in two procedures of infringement. In the first one, the CJ condemned Poland in relation to certain aspects relating to the disciplinary regime of judges of the Ordinary Courts. In the second one, the CJ has condemned Poland for the adoption of new measures regarding the disciplinary regime not only of the Ordinary Courts, but also of the Supreme Court and the Contentious Administrative Courts.

KEYWORDS: disciplinary regime; Polish judiciary; infringement procedure

SUMARIO: INTRODUCCIÓN: LA COMPETENCIA DEL TJ EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL NACIONAL.—1. LA JURISPRUDENCIA DEL TJ EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO POLACO: 2.1. El procedimiento por incumplimiento sobre el régimen disciplinario I; 2.2. El procedimiento por incumplimiento sobre el régimen disciplinario II.— CONCLUSIONES.— BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN: LA COMPETENCIA DEL TJ EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL NACIONAL

El pasado 5 de junio el Tribunal de Justicia (en adelante TJ) publicaba una sentencia relacionada con el régimen disciplinario de los jueces polacos (tribunales ordinarios y Tribunal Supremo)¹ y la vulneración del Derecho de la Unión Europea (en adelante UE) por parte de dicho régimen. Se trata de la cuarta sentencia dictada contra este país en el marco de un procedimiento por incumplimiento *ex artículo* 258 TFUE, en el que la Comisión europea cuestiona diversos aspectos de la normativa polaca en materia de organización y funcionamiento del poder judicial. Este fallo se enmarca por tanto, en una saga jurisprudencial iniciada en 2019, en la que la Comisión ha impugnado (y

¹ Sentencia de 5 de junio de 2023, asunto C-204/21. ECLI:EU:C:2023:442.

recibido el apoyo y consiguiente condena por parte del TJ) distintas normas nacionales relacionadas con la reducción de la edad de jubilación y el sistema de nombramiento de los jueces del Tribunal Supremo (en adelante TS), de los jueces de los Tribunales ordinarios, del funcionamiento de la Sala Disciplinaria del TS y del régimen disciplinario de los jueces de los tribunales ordinarios. Esta saga jurisprudencial no solo se ha nutrido de sentencias dictadas en procedimientos por incumplimiento, sino también de más de una docena de sentencias dictadas por el TJ en procedimientos prejudiciales planteados por jueces y tribunales polacos. Como ha sido sobradamente documentado², esta jurisprudencia ha venido propiciada por la deriva antidemocrática y los constantes ataques al Estado de Derecho producidos en Polonia en los últimos años, concretamente desde que en 2015 llegara al poder el partido ultraconservador Ley y Justicia (PiS por sus siglas en polaco)³. Entre los años 2015 y 2017, pero también en fechas más recientes, las autoridades legislativas polacas han modificado las principales instituciones judiciales del Estado poniendo en peligro principios y órganos constitucionales y, en definitiva, el Estado de Derecho⁴. Como ha señalado la Comisión, el hilo conductor de estas reformas ha sido siempre el mismo: “conferir sistemáticamente al poder ejecutivo o al poder legislativo la posibilidad de interferir de forma significativa en la composición, competencias, administración y funcionamiento de estas autoridades u órganos”⁵. Primero fue el Tribunal Constitucional⁶ y más tarde vinieron las reformas que afectaban al nombramiento del TS, a los jueces de los Tribunales Ordinarios, al órgano de gobierno de los jueces (Consejo Nacional

² Vid, entre otros, BALCER, A. “The Polish good change. What does it mean for relations with Germany and the rest of Europe?” *EPC Policy Brief*. 22.7.2016; SADURSKI, W. How democracy dies (in Poland): “A case study of anti-constitutional populist backsliding”. *Sydney Law School Research Paper*, n° 18/01, 2018; HALMAI, G. “Second grade constitutionalism? The cases of Poland and Hungary”. *CSF-SSSUP working paper series 1/2017*; MATCZAK, M. “Poland: From paradigm to pariah. Facts and interpretations of Polish constitutional crisis”. *Social Science Research Network (SSRN)*, 2018. En nuestra doctrina, vid, asimismo, PÉREZ BERNARDEZ, C. “La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco” en *RGDE*, n° 40, octubre 2016, pp.1-28; LÓPEZ AGUILAR, J.F. “El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y “dilema de Copenhague” *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 38, 2016, pp.101-142;

³ El Partido Político Ley y Justicia (PiS) ya había ocupado el Gobierno entre los años 2005 a 2007, volviendo al poder en 2015 y manteniéndose en el mismo tras las elecciones generales celebradas en 2019.

⁴ Vid. en este sentido, KRZYWON, A. “La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): como cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años”. *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 41, 2018

⁵ Así lo señaló la Comisión en su propuesta motivada relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia. COM (2017) 835 final, apdo 173.

⁶ En diciembre de 2015 el Sejm (cámara baja del Parlamento polaco) aprobó una Ley modificativa del Tribunal Constitucional que afectaba al funcionamiento de dicho órgano y a la independencia de sus jueces.

del Poder Judicial, KRS por sus siglas en polaco y en adelante CNPJ) y al régimen disciplinario de los jueces. Como ha puesto de manifiesto reiteradamente el TJ, muchas de estas modificaciones normativas han atentado concretamente contra el principio de la independencia judicial, principio que integra el contenido esencial del Estado de Derecho, uno de los valores fundamentales de la UE, recogido en el artículo 2 del TUE. Este hecho ha mantenido en vilo tanto a las instituciones del Consejo de Europa —sobre todo la Comisión Europea para la Democracia mediante el Derecho (Comisión de Venecia), como a las instituciones de la Unión Europea.

En el ámbito de la UE, como es sabido, y ante las primeras vulneraciones significativas del Estado de Derecho por parte de Polonia, se pusieron en marcha de manera concatenada los dos mecanismos disponibles al efecto en el Derecho de la UE: en primer lugar, el Marco para reforzar el Estado de Derecho, y en segundo lugar, el artículo 7 del TUE⁷. El primero es un mecanismo de supervisión no regulado en los Tratados, creado en 2014 por la Comisión y utilizado hasta la fecha únicamente en relación con Polonia. Este mecanismo, que podríamos calificar de pre-preventivo, está pensado para proteger específicamente el valor del Estado de Derecho en una fase temprana. Es decir, que se puede activar cuando existen indicios de que en un Estado pudiera llegar a producirse un ataque grave al Estado de Derecho. Se desarrolla íntegramente en el seno de la Comisión y se concibió como paso previo —aunque no necesario— a la aplicación del artículo 7 del TUE. Este mecanismo se aplicó en Polonia durante los años 2016 y 2017⁸. El artículo 7

⁷ Vid, sobre las características de ambos mecanismos y su aplicación en relación al Estado Polaco, entre otros, PÉREZ BERNÁRDEZ, C. (2016). La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco. *Revista General de Derecho Europeo* 40, 49-94, RIPOL CARULLA, S. (2018). Unión Europea y fortalecimiento y defensa del estado de derecho. *Anuario Español de Derecho Internacional* 34, 777-811, BLÁZQUEZ PEINADO, M.D. (2019). La UE ante las vulneraciones del estado de derecho por parte del Estado polaco: panorámica general y estado actual de la cuestión. *Revista General de Derecho Europeo* 48, 14-57 y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2019). La Unión Europea como Comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de derecho. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43,121-159.

⁸ Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo, COM (2014)158 final, un nuevo Marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho. En el marco de este mecanismo, la Comisión envió un dictamen al Estado polaco el 1 de junio de 2016, activando la primera fase del Marco. Posteriormente, al considerar que existía una amenaza sistémica para el Estado de Derecho, y que el Gobierno polaco no había dado una respuesta satisfactoria a dicho dictamen, la Comisión activó la segunda fase de dicho marco mediante el envío de cuatro recomendaciones relativas al Estado de Derecho, en julio y diciembre de 2016 y en julio y diciembre de 2017. Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia DO L 217 de 12.8.2016; Recomendación (UE) 2017/146 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia, que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374. DO L 22 de 27.1.2017; Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión, de 26 de julio de 2017, relativa al Estado de Derecho en Polonia, que complementa las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y 2017/146. DO L 228 de 2.9.2017

del TUE, por su parte, que había sido introducido en las reformas de Amsterdam (1997) y Niza (2001), insta un sistema de salvaguardia *in extremis*, calificado de “opción nuclear” por la Comisión⁹. Este artículo prevé un doble mecanismo, preventivo (artículo 7.1) y sancionatorio (artículo 7.2), para proteger cualquiera de los valores de la UE (entre los que se incluye lógicamente el Estado de Derecho). En dicho sistema se prevé una amplia participación de la Comisión y el Parlamento Europeo (en relación con la activación de ambos mecanismos), del Consejo (en relación con la aprobación del mecanismo preventivo y con la imposición, en su caso, de las sanciones correspondientes) y del Consejo Europeo (en relación con la aprobación del mecanismo sancionador), pero una participación muy limitada del TJ¹⁰. El mecanismo preventivo previsto en el artículo 7.1 TUE fue activado por la Comisión contra Polonia en el año 2017, tras el fracaso del Marco para reforzar el Estado de Derecho y a día de hoy, tras la celebración de varias audiencias en el seno del Consejo, se encuentra bloqueado debido a una clara falta de voluntad política por parte de dicha institución¹¹. La incapacidad de estos mecanismos para frenar los ataques al Estado de Derecho en Polonia, debido a su naturaleza marcadamente intergubernamental, y a los elevados consensos requeridos tanto en el Consejo (cuatro quintas partes en el mecanismo preventivo y mayoría cualificada para la adopción de sanciones) como en el Consejo Europeo (unanimidad de los Jefes de Estado o de Gobierno), dio paso a una nueva

y Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia, complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, 2017/146 y 2017/1520. DO L 50 de 23-1-2018. Tras el envío de esta última recomendación, en diciembre de 2017, y sin esperar a la respuesta del Gobierno polaco, la Comisión activó por primera vez el mecanismo preventivo del artículo 7.1 TUE, mediante la adopción de una propuesta motivada de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia. COM(2017)835 final, de 20.12.2017.

⁹ Vid. el discurso de la Comisaria de justicia y Vicepresidenta de la Comisión Viviane Reding de 23 de abril de 2013, Safeguarding the Rule of Law and solving the “Copenhaguen dilemma”: towards a new EU mechanism. http://europa.eu-rapid-release_SPEECH-13-348_en.htm.

¹⁰ La participación del TJ se limita a conocer de los posibles recursos de nulidad ex artículo 269 del TFUE, que puedan interponerse contra los actos del Consejo y del Consejo Europeo en lo que se refiere a las disposiciones procedimentales contenidas en el artículo 7 del TUE y únicamente a petición del Estado miembro implicado.

¹¹ Vid. sobre las características de ambos mecanismos y su aplicación en relación al Estado Polaco, entre otros, PÉREZ BERNÁRDEZ, C. (2016). La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco. *Revista General de Derecho Europeo* 40, 49-94, RIPOL CARULLA, S. (2018). Unión Europea y fortalecimiento y defensa del estado de derecho. *Anuario Español de Derecho Internacional* 34, 777-811, BLÁZQUEZ PEINADO, M.D. (2019). La UE ante las vulneraciones del estado de derecho por parte del Estado polaco: panorámica general y estado actual de la cuestión. *Revista General de Derecho Europeo* 48, 14-57 y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2019). La Unión Europea como Comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de derecho. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43,121-159.

fase, iniciada en 2018, caracterizada por una actitud más combativa de la Comisión combinada con una decidida implicación del TJ. Este ha encontrado el modo de colarse en el debate sobre la protección del Estado de Derecho y ha entrado en escena, como lo ha hecho en otras ocasiones en las que ha sido necesario apuntalar los principios fundamentales del orden constitucional de la UE. Juntos están manteniendo un pulso jurídico con el Estado polaco a través de la interposición de varios recursos por incumplimiento *ex artículo* 258 TFUE y las consiguientes sentencias condenatorias del TJ. Por otra parte, como ya hemos señalado, y al mismo tiempo, también está resultando crucial la labor de los jueces nacionales a través del planteamiento de cuestiones prejudiciales en las que el TJ se ha pronunciado sobre cuestiones vinculadas al principio de la independencia judicial que, como hemos señalado, es un componente esencial del Estado de Derecho. A alguna de estas cuestiones prejudiciales nos referiremos en este trabajo por su relación con el régimen disciplinario de los jueces polacos. Hasta el momento, como hemos señalado, y en el marco de los procedimientos por incumplimiento mencionados, el TJ se ha pronunciado, en primer lugar, sobre las condiciones y el procedimiento de nombramiento de los jueces del TS y de los Tribunales Ordinarios en dos sentencias dictadas en junio y noviembre de 2019, respectivamente. En ellas, y apoyándose en una previa e innovadora jurisprudencia —la sentencia *Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASPJ)*¹²— calificada en su día

¹² Sentencia de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP)*, C-64/16, EU:C:2018:117. Esta sentencia fue pronunciada por la Gran Sala del TJ en el marco de una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo Administrativo portugués, en relación con la adopción de determinadas medidas de reducción salarial de los miembros del Tribunal de Cuentas portugués vinculadas a exigencias presupuestarias de la UE y su posible vulneración del artículo 19.1.2° del TUE. En esta sentencia, el TJ estableció que el ámbito de aplicación *ratione materiae* del artículo 19.1.2° del TUE se refiere a los ámbitos cubiertos por el Derecho de la UE con independencia de que los Estados estén aplicando o no Derecho de la UE. El TJ desvinculaba así la aplicación del artículo 19.1.2° respecto del artículo 47 de la CDFUE (que impone a los Estados miembros la obligación de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva únicamente cuando, de conformidad con el artículo 51.1 de la CDFUE, estos estén aplicando Derecho de la UE), reconociendo la aptitud de dicho artículo como fundamento jurídico autónomo para cuestionar las medidas estatales en materia de organización y administración de justicia que pudieran comprometer la independencia judicial, al entender que tales normas nacionales no regulan únicamente la organización y administración de justicia nacional, sino también la organización y administración de justicia europea. En términos prácticos, esto significaría que la tutela judicial efectiva pasaría de ser una obligación estatal a ser una obligación de la propia Unión, lo que podría suponer límites a la autonomía de los Estados a la hora de organizar su propio sistema de administración de Justicia. El TJ también dotó en esta sentencia de contenido material y sustantivo al artículo 19.1.2° del TUE (que hasta entonces había sido considerada una disposición de carácter meramente procesal), en el sentido de que obliga a los Estados miembros no solo a establecer vías de acceso ante los tribunales nacionales, sino que, además, les impone que estos tribunales sean independientes. En su sentencia, el TJ interpretó que el artículo 19.1.2° del TUE era una concreción del valor del Estado de Derecho recogido en el artículo

de *ground breaking*¹³, y para algunos, equiparable en relevancia a sentencias como *Simmenthal*, *Costa contra ENEL* o *Van Gend en Loos*¹⁴, el TJ estableció, en su formación de Gran Sala, que el Estado polaco había vulnerado el artículo 19.1.2º del TUE al contemplar en su legislación normas que rebajan la edad de jubilación de los jueces del TS y de los jueces de los Tribunales ordinarios y conceden, respectivamente al Presidente de la República y al Ministro de Justicia el derecho a decidir una prórroga en el mandato de dichos jueces¹⁵. Con estas dos sentencias, se iniciaba una vía jurisprudencial en la que el TJ se reconocía competente para pronunciarse sobre la normativa nacional en materia de organización y funcionamiento del poder judicial siempre que dicha normativa pudiera comprometer el principio de la independencia judicial. De este modo, aunque el TJ ha reconocido en su jurisprudencia que, con carácter general, es a los Estados miembros a quienes compete adoptar la normativa sobre la organización y funcionamiento de sus órganos jurisdiccionales, con pleno respeto al principio de la identidad nacional, ha dejado claro también que existe un límite infranqueable que es el respeto a la independencia judicial resultante del artículo 19.1.2º del TUE, y que dicho límite no puede traspasarse en ningún caso. Tampoco, por tanto, cuando en los EEMM de la UE los jueces y tribunales están conociendo de asuntos que no tienen relación con cuestiones vinculadas al Derecho de la UE. Ello es así porque, en atención a la jurisprudencia del TJ mencionada en el asunto ASJP, los jueces nacionales, que lo son desde un punto de vista orgánico, son también, al mismo tiempo, potenciales jueces de derecho de la UE desde un punto de vista funcional, y antes o después a lo largo del desempeño de su función van a poderse ver en la tesitura de tener que aplicar una

2 del TUE, conectando definitivamente la independencia judicial y el respeto al Estado de Derecho. Esta sentencia permitió a la Comisión denunciar, sobre la base del artículo 19.1.2º del TUE, a aquellos Estados en los que se estuvieran llevando a cabo actuaciones que atentaban contra la independencia judicial y, por consiguiente, contra el Estado de Derecho. De este modo la Comisión suplía su autodeclarada falta de competencia para interponer recursos por incumplimiento basados específicamente en la vulneración del artículo 2 del TUE por no contener dicha disposición obligaciones específicas para los EEMM, limitándose a enunciar los valores sobre los que se fundamenta la UE. Vid. a propósito de esta falta de competencia de la Comisión, la Comunicación de la Comisión “Un nuevo Marco de la Unión Europea para reforzar el Estado de Derecho”, citada, pag.5.

¹³ Vid. en este sentido, BONELLI, M. y CLAES, M. “Judicial serendipity: how Portuguese judges came to rescue of the Polish judiciary” *European Constitutional Law Review*, nº 14, 2018, pp. 662-643, pág. 662.

¹⁴ Vid. en este sentido, GARCÍA VALDECASAS DORREGO, M.J. “El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*”. *Revista Española de Derecho Europeo*, nº72, 2019, pp. 75-95, pág.75.

¹⁵ Vid. la sentencia del TJ (Gran Sala), de 24 de junio de 2019, Comisión contra Polonia, asunto C-619/18, Independencia del TS y la sentencia del TJ (Gran Sala), de 5 de noviembre de 2019, Comisión contra Polonia, asunto C-192/18, Independencia de los Tribunales ordinarios.

norma de Derecho de la UE. Así, cuando el TJ controla la normativa nacional en materia de organización judicial, no se está extralimitando en el ejercicio de sus competencias, como ha venido sosteniendo reiteradamente el Gobierno polaco¹⁶, sino vigilando que los órganos jurisdiccionales orgánicamente nacionales, pero funcionalmente europeos, cumplen con las exigencias del Derecho de la UE.

En estas dos primeras sentencias, la Comisión estimaba que la confrontación de la normativa polaca con el Derecho de la UE se producía en relación con los artículos 19.1.2^o del TUE y 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDFUE). El TJ, sin embargo, fundamentó ambas sentencias únicamente en el artículo 19.1.2^o del TUE, poniendo de manifiesto la capacidad de dicho artículo como fundamento jurídico autónomo para cuestionar medidas nacionales adoptadas en un Estado miembro en relación a la organización del poder judicial. Tras estas dos sentencias sobre el sistema de nombramiento de los jueces del TS y de los Tribunales ordinarios, el TJ tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la normativa polaca en materia de régimen disciplinario de los jueces de los Tribunales ordinarios, en una sentencia de 15 de julio de 2021. En ella, el TJ vuelve a afirmar que el régimen disciplinario previsto en la normativa polaca menoscaba la independencia de los jueces y por tanto vulnera el artículo 19.1.2^o de TUE. Sin embargo en este caso, la Comisión va más allá en su imputación —y el TJ en su sentencia—, al condenar a Polonia también por la vulneración del artículo 267 del TFUE, que prevé el mecanismo de la cuestión prejudicial, clave de bóveda de la cooperación judicial entre el TJ y los órganos jurisdiccionales nacionales. Recientemente, como señalábamos al inicio de este trabajo, el TJ se ha pronunciado en otro caso relativo al régimen disciplinario de los jueces de los tribunales ordinarios (y también de los jueces del TS y los Tribunales Contencioso-Administrativos). En este caso, como veremos, el tono de la acusación de la Comisión y de la sentencia del TJ ha subido aún más de nivel: en él se cuestiona no solo que la normativa polaca sobre el régimen disciplinario de los jueces vulnera el artículo 19.1.2^o del TUE, y el artículo 267 del TFUE, sino también uno de los principios nucleares del Derecho de la UE, sin el cual este ordenamiento jurídico carece de todo sentido: el principio de la Primacía del Derecho de la UE sobre los ordenamientos jurídicos nacionales.

En las páginas que siguen a continuación nos centraremos en el análisis de dicho régimen disciplinario, tal y como fue diseñado en las reformas de 2017 y 2019 y en la jurisprudencia dictada por el TJ a propósito del mismo en los dos recursos por incumplimiento mencionados.

¹⁶ También las autoridades judiciales polacas, concretamente el TC (en su sentencia K 3/21), ha cuestionado la competencia del TJUE para pronunciarse sobre la independencia judicial de los jueces polacos. Vid. en este sentido, MAGALDI, N. y KRZYWON, A. (2022) “Poder judicial nacional y primacía del Derecho de la Unión: a propósito de la sentencia del TC de Polonia K 3/21. *Revista Española de Derecho Europeo*, 83, pp. 75-119.

1. LA JURISPRUDENCIA DEL TJ EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO POLACO

El establecimiento del régimen disciplinario de los jueces forma parte de la organización y el funcionamiento del poder judicial en un Estado y en este sentido, al pronunciarse a propósito del mismo, el TJ ha continuado en la línea de sus anteriores sentencias sobre el nombramiento de los jueces del TS y de los Tribunales ordinarios dictadas en 2019. Antes de analizar las principales características de régimen disciplinario polaco¹⁷ que han motivado las dos sentencias que serán analizadas en este trabajo conviene señalar que los regímenes disciplinarios de los jueces establecen una serie de normas en virtud de las cuales a estos se les puede hacer rendir cuentas por negligencias graves en el desempeño de su función jurisdiccional, lo que contribuye a mejorar la confianza de la sociedad en la justicia¹⁸. Estos regímenes están, sin embargo, vinculados al Estado de Derecho y por lo tanto, deben ofrecer suficientes garantías para que la independencia judicial no se vea socavada por la amenaza de ser sancionados. Las principales características del régimen disciplinario polaco que motivaron la preocupación de la Comisión europea se recogían inicialmente en la Ley del Tribunal Supremo, modificada el 8 de diciembre de 2017 (en vigor desde 3 de abril 2018), en la Ley de los Tribunales Ordinarios de 27 de julio de 2001, modificada por la anterior, y en la Ley del CNPJ, de 8 de diciembre de 2017 (en vigor desde 17 enero de 2018). De la combinación de estas leyes se desprendían una serie de características del régimen disciplinario de los jueces que motivaron la apertura de un procedimiento por incumplimiento en octubre de 2019. Este procedimiento dio lugar a una demanda judicial, a una posterior demanda de medidas cautelares —con la adopción del correspondiente auto por parte del TJ—, y finalmente, a una sentencia, el 15 de julio de 2021. A este procedimiento nos referiremos en adelante como procedimiento por incumplimiento sobre el régimen disciplinario I. En él, la Comisión cuestiona, y el TJ se pronuncia sobre algunos

¹⁷ A propósito del régimen disciplinario de los jueces polacos, véase, entre otros, PECH, L. (2021), 'Protecting Polish judges from Poland's Disciplinary "Star Chamber": Commission v. Poland (Interim proceedings)', 58 (1), *Common Market Law Review*; ZOLL, F y L. WORTHAM, L. (2021), *Weaponizing Judicial Discipline: Poland*, en: R. Devlin, S. Wildeman (eds.), *Disciplining Judges: Contemporary Challenges and Controversies*; SPIEKER, L. (2022), 'The conflict over the Polish disciplinary regime for judges – an acid test for judicial independence, Union values and the primacy of EU law: Commission v. Poland', 59 (3), *Common Market Law Review*; MARZISC, P. (2019), 'Discipline and Punish: New Polish Reforms of the Judiciary', *VerfBlog*, 22 Dec. 2019, disponible en <verfassungsblog.de/discipline-and-punish>; PECH, L. (2023), *Doing Justice to Poland's Muzzle Law: The Latest ECJ Judgement on Poland's Rule of Law Breakdown*, *VerfBlog*, 2023/6/11, <https://verfassungsblog.de/doing-justice-to-polands-muzzle-law>

¹⁸ Así lo expresa el Abogado General Tanchev en las conclusiones pronunciadas en el asunto C-791/19.

aspectos del régimen disciplinario modificados o introducidos *ex novo* en las normas mencionadas que afectaban sobre todo a los jueces de los Tribunales ordinarios. Dos años más tarde, en diciembre de 2019 se produjo una nueva reforma, que entró en vigor en enero 2020. Esta reforma, a la que en adelante nos referiremos como Ley modificativa, volvió a modificar la Ley del Tribunal Supremo, la Ley de Organización de la Jurisdicción Ordinaria y otras leyes. La Ley modificativa introdujo nuevos elementos que endurecieron más aún el régimen disciplinario de los jueces, tanto de los jueces de los Tribunales Ordinarios, de lo Contencioso-Administrativo, como los del TS. Esta nueva reforma motivó la apertura de un nuevo procedimiento, en abril de 2020 que terminó con la presentación de una demanda judicial acompañada, en este caso, de otra demanda de medidas cautelares. Tras el pronunciamiento del auto de medidas cautelares y ante el incumplimiento del mismo por parte del Estado polaco, la Comisión interpuso posteriormente una nueva demanda de medidas cautelares en la que solicitaba la imposición de una multa por parte del TJ. Fijada la multa en 1000000 de euros diarios hasta que el Estado polaco diera cumplimiento al auto en cuestión, el procedimiento ha seguido en curso debido a la solicitud de rebaja de dicha cantidad por parte del Estado polaco, algo a lo que el Vicepresidente del TJ accedió en marzo de 2023. Finalmente, el TJ ha dictado su sentencia el pasado 5 de junio. A este procedimiento nos referiremos en adelante como el procedimiento por incumplimiento sobre el régimen disciplinario II¹⁹.

1.1. El procedimiento por incumplimiento sobre el régimen disciplinario I

Los aspectos de la legislación polaca que motivaron la apertura del procedimiento por incumplimiento sobre el régimen disciplinario I y la presentación posterior de la demanda ante el TJ fueron los siguientes: en primer lugar, la creación de una nueva sala en el TS: la Sala Disciplinaria, competente para conocer de los procedimientos disciplinarios relativos a los jueces, tanto en primera instancia como en apelación. Los recelos de la Comisión se referían al modo en que se designaban los miembros de dicha sala: estos eran nombrados por el Presidente de la República a propuesta del CNPJ, órgano de Gobierno de los jueces²⁰. El segundo aspecto más preocupante, directamente relacionado con el anterior, era el establecimiento de un nuevo procedimien-

¹⁹ Conviene señalar que el régimen disciplinario polaco ha sido cuestionado también en los últimos años por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por ejemplo en las sentencias *Tuleya v. Polonia* y *Juszczyszyn v. Polonia*.

²⁰ Según dictaminó posteriormente el TJ en su sentencia AK y otros, el mero hecho de que estos fueran nombrados por el Presidente de la República no bastaba para crear una situación de dependencia si una vez nombrados no estaban sometidos a presión o no recibían instrucciones. Sentencia del TJ de 19 de noviembre de 2019, AK y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982.

to de elección de los miembros del CNPJ²¹, y el cese inmediato de los antiguos miembros de dicho órgano²².

Dicho procedimiento de elección convertía al CNPJ en un órgano fuertemente influido por los poderes legislativo y ejecutivo poniendo en entredicho el principio de la separación de poderes y de la independencia judicial. Estos dos primeros aspectos de la legislación polaca ya habían sido objeto de examen por parte del TJ en una sentencia pronunciada el 19 de noviembre de 2019, AK y otros, en el marco de varias cuestiones prejudiciales planteadas por la Sala de lo Laboral y la Seguridad Social del TS polaco²³. En ella, el TJ había dictaminado, dejando al juez *a quo* la facultad de pronunciarse sobre el fondo en el asunto principal, que un tribunal como la Sala Disciplinaria del TS no cumpliría las exigencias del artículo 47 de la CDFUE y del artículo 9.1 de la Directiva 2000/78, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y en la ocupación, por no ser un tribunal independiente e imparcial. Precisamente el pronunciamiento de la sentencia AK y otros fue el argumento que sirvió de base a la Comisión para plantear, en el marco de este primer recurso por incumplimiento contra Polonia en relación al régimen disciplinario de los jueces, que ya estaba en curso, una

²¹ Este nuevo procedimiento había sido introducido en la reforma de la Ley del CNPJ, de 8 de diciembre de 2017, que había entrado en vigor el 17 de enero de 2018.

²² El CNPJ es un órgano de 25 miembros de composición mixta, integrado por miembros natos (4 en total: el Presidente del TS, el Ministro de Justicia, el Presidente del TS Administrativo y un representante nombrado por el Presidente de la República) y miembros electos (los 21 restantes). Los miembros electos son por un lado, miembros de las dos cámaras legislativas (4 del Sejm y 2 del Senat), y por otro, miembros del poder judicial (15 del total de 25). El cambio de la nueva ley tenía que ver con la forma en que esos 15 miembros/ jueces eran nombrados. Antes de la nueva ley, eran nombrados por jueces y tras la nueva ley pasaban a ser nombrados por el Sejm. En la práctica esto daba lugar a que de los 25 miembros del CNPJ, 23 de ellos (es decir, todos menos dos de sus miembros natos: el Presidente del TS y el Presidente del TS Administrativo) pasaban a ser nombrados por autoridades legislativas o ejecutivas (los 15 jueces elegidos por el Sejm) o bien representaban a tales autoridades (4 miembros del Sejm, 2 del Senat, El Ministro de Justicia y un miembro nombrado por el Presidente de la República). Todo ello daba como resultado un órgano fuertemente influido por los poderes legislativo y ejecutivo, que casaba mal con el principio de la independencia judicial que debía predicarse de un órgano que, como el CNPJ, tiene la misión, de conformidad con la Constitución polaca, de salvaguardar la independencia de los jueces y Tribunales. La reforma del CNPJ ya había sido cuestionada por la Comisión en sus Recomendaciones tercera y cuarta adoptadas en el Marco para el fortalecimiento del Estado de Derecho, de 26 de julio y 20 de diciembre de 2017.

²³ Sentencia del TJ de 19 de noviembre de 2019, AK y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982. Tras el pronunciamiento de esta sentencia, la Sala de lo Laboral y la Seguridad Social del TS polaco se pronunció en tres sentencias, una de 5 de diciembre de 2019 y dos de 15 de enero de 2020. En ellas, este tribunal dictaminó que el CNPJ no era, tal y como estaba compuesto en ese momento, un órgano imparcial y e independiente respecto de los poderes legislativo y ejecutivo y que la Sala Disciplinaria no podía considerarse por tanto un tribunal independiente e imparcial.

demanda de medidas cautelares en enero de 2020. En dicha demanda, la Comisión solicitaba la suspensión de la actividad de la Sala Disciplinaria²⁴.

El tercer aspecto de la legislación polaca que preocupaba a la Comisión era la posibilidad de que el contenido de las resoluciones judiciales de los jueces de los Tribunales Ordinarios fuera calificado como una infracción disciplinaria²⁵. También provocaba recelo a la Comisión, en cuarto lugar, la facultad discrecional que se concedía al Presidente de la Sala Disciplinaria del TS para designar al tribunal competente en los asuntos disciplinarios de los jueces ordinarios, impidiendo que estos fueran resueltos por un tribunal establecido por la ley²⁶. Por último, había otros dos aspectos cuestionados por la Comisión en relación con la falta de garantías de que los asuntos disciplinarios se resolvieran dentro de un plazo razonable²⁷ y respetando los derechos de defensa de los jueces imputados²⁸. Todos estos aspectos de la legislación polaca sobre el régimen disciplinario de los jueces vulneraban, según la Comisión Europea, el artículo 19.1.2^o del TUE, artículo que recoge el derecho a la tutela judicial efectiva y, que incluye, dentro de esta, la independencia judicial. Sin embargo, y a diferencia de los procedimientos por incumplimiento que se habían planteado hasta entonces relativos al sistema de nombramiento de los jueces del TS y de los Tribunales ordinarios, el régimen disciplinario

²⁴ La demanda de medidas cautelares se refería por tanto únicamente a uno de los motivos invocados por la Comisión en el recurso principal: la falta de independencia de la Sala Disciplinaria del TS. En dicha demanda, la Comisión pedía al TJ, a la espera de que este resolviera sobre el fondo, que llevara a cabo las siguientes actuaciones: en primer lugar, que ordenase a la República de Polonia la suspensión de la aplicación de los artículos 3.5, 27 y 73.1 de la Ley del TS de 8 de diciembre de 2017, fundamento de la competencia de la Sala Disciplinaria del TS para conocer, tanto en primera instancia como en apelación, de los procedimientos disciplinarios relativos a los jueces; en segundo lugar, que la República de Polonia se abstuviera de trasladar los asuntos pendientes ante la Sala Disciplinaria del TS a una sala que no satisficiera las exigencias de independencia, definidas en la sentencia AK y, en tercer lugar, que la República de Polonia comunicase a la Comisión, a más tardar en el plazo de un mes desde la notificación del auto del TJ, todas las medidas que adoptase con el fin de acatar plenamente el mismo.

²⁵ Artículo 107.1 de la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios y artículo 97, apartados 1 y 3 de la Ley del TS

²⁶ Artículos 110.3 y 114.7 de la Ley de los Tribunales Ordinarios

²⁷ En la medida en que, según el artículo 112b de la Ley de los Tribunales Ordinarios, se permite atribuir al ministro de Justicia la facultad de designar a un responsable de la acción disciplinaria del ministro de Justicia, ello no garantiza que los asuntos disciplinarios seguidos contra los jueces de los Tribunales Ordinarios se resuelvan en un plazo razonable.

²⁸ En la medida en que el artículo 113a de la Ley de los Tribunales Ordinarios, establece que las actuaciones relativas a la designación de un defensor y la asunción de la defensa por parte de este no tienen como efecto la suspensión del procedimiento disciplinario, y en la medida también en que el artículo 15 a, apartado 3 de la mencionada ley se establece que el tribunal disciplinario debe dar curso al procedimiento aún en caso de incomparecencia justificada del juez inculpado que haya sido citado o de su defensor.

polaco contenía otro aspecto que vulneraba además el artículo 267.2 y 3 del TFUE: la posibilidad de incoar procedimientos disciplinarios contra los jueces que ejercieran su derecho a plantear una cuestión prejudicial ante el TJ²⁹.

La Comisión incoó el procedimiento el 3 de abril de 2019 y presentó la demanda ante el TJ el 25 de octubre de 2019. La demanda judicial no se acompañó en principio de solicitud de medidas cautelares porque la Comisión esperaba a ver como resolvía el TJ la cuestión prejudicial planteada en el asunto AK y otros, que, como hemos visto, aún estaba pendiente de resolución³⁰. Una vez dictada la sentencia AK y otros, y dado el tenor de la misma, la Comisión decidió interponer la demanda de medidas cautelares referida únicamente a los dos primeros aspectos de la legislación polaca sobre el régimen disciplinario a los que nos hemos referido: la falta de independencia de la Sala Disciplinaria del TS como consecuencia de la falta de independencia del CNPJ; si el CNPJ no era independiente, los miembros de la Sala Disciplinaria por él propuestos adolecían en consecuencia de la misma falta de independencia³¹. La demanda de medidas cautelares se resolvió mediante un auto del TJ, dictado por la Gran Sala el 8 de abril de 2020³² en el que el TJ estimó la demanda de la Comisión. El TJ acogió todos los motivos esgrimidos por esta respecto a la existencia del *fumus boni iuris*, de la urgencia reque-

²⁹ La Comisión ya venía expresando su preocupación por el régimen disciplinario de los jueces ordinarios polacos desde la cuarta recomendación presentada en el Marco sobre el Estado de Derecho. En ella la Comisión señalaba que dicho régimen suponía la eliminación de una serie de garantías procesales e los procedimientos disciplinarios contra los jueces. Vid, la Recomendación 2018/103 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2017, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia, apdo 24.

³⁰ Como señala el TJ en el auto de 8 de abril de 2020, en la fecha en que se interpuso el recurso por incumplimiento, el Gobierno polaco y la Comisión ya habían sido informados de la fecha de pronunciamiento de la sentencia AK y en la medida en que en dicha sentencia se suscitaba la cuestión de la independencia de la Sala Disciplinaria, era razonable que, antes de presentar una demanda de medidas cautelares, la Comisión esperara a ver la respuesta del TJ.

³¹ En la demanda de medidas cautelares, la Comisión pidió al TJ, a la espera de que este resolviera sobre el fondo, que llevara a cabo las siguientes actuaciones: en primer lugar, que ordenase a la República de Polonia la suspensión de la aplicación de los artículos 3.5, 27 y 73.1 de la Ley del TS de 8 de diciembre de 2017, fundamento de la competencia de la Sala Disciplinaria del TS para conocer, tanto en primera instancia como en apelación, de los procedimientos disciplinarios relativos a los jueces; en segundo lugar, que la República de Polonia se abstuviera de trasladar los asuntos pendientes ante la Sala Disciplinaria del TS a una sala que no satisficiera las exigencias de independencia, definidas en la sentencia AK y, en tercer lugar, que la República de Polonia comunicase a la Comisión, a más tardar en el plazo de un mes desde la notificación del Auto del TJ, todas las medidas que adoptase con el fin de acatar plenamente el mismo.

³² Auto del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 8 de abril de 2020, as. C-791/19 R. ECLI:EU:C:2020:277. En este caso, con arreglo al artículo 161.1 del Reglamento de procedimiento del TJ, la Vicepresidenta del TJ decidió, dar traslado de la demanda al TJ que, habida cuenta de la importancia del asunto, lo atribuyó a la Gran Sala, conforme al artículo 60.1 de dicho Reglamento.

rida, y, tras ponderar los distintos intereses en juego, declaró la suspensión provisional de la actividad de la Sala Disciplinaria³³. Tras este auto, y desatendiendo, esta vez frontalmente (recordemos que el TJ ya había declarado en la sentencia AK y otros, que un tribunal con las características de la Sala Disciplinaria no podía ser considerado como un Tribunal independiente), el requerimiento del TJ, la Sala Disciplinaria continuó desarrollando su actividad. La respuesta definitiva del TJ en este procedimiento llegaría en su sentencia de 15 de julio de 2021.

En dicha sentencia, el TJ estimó, en su formación de Gran Sala, y en línea con las conclusiones presentadas por el Abogado General³⁴, los dos argumentos esgrimidos por la Comisión: por un lado, que el régimen disciplinario de los jueces polacos menoscababa su independencia, vulnerando el artículo 19.1.2^o del TUE y, por otro lado, que dicho régimen no permitía a estos jueces cumplir con plena independencia las obligaciones impuestas en el marco del mecanismo de la cuestión prejudicial, en vulneración del artículo 267 del TFUE.

El TJ realiza en primer lugar una serie de consideraciones generales en relación con el régimen disciplinario de los jueces polacos. Señala que la exigencia de independencia, derivada del artículo 19.1.2^o del TUE, obliga, de conformidad con su jurisprudencia³⁵, a que éste presente las garantías

³³ En cuanto al *fumus boni iuris*, el TJ consideró que la Sala Disciplinaria del TS no satisfacía la exigencia de independencia judicial dimanante del artículo 19.1, 2^o párrafo. Para ello se apoyó en la sentencia AK y en las consideraciones que ya hiciera en dicha sentencia respecto de las condiciones en las que fueron nombrados los miembros de dicha sala, respecto a la participación en dicho nombramiento del CNPJ y respecto a otros elementos que caracterizaban a la Sala Disciplinaria del TS. El TJ se apoyó también en las sentencias que el TS polaco había pronunciado el 5 de diciembre de 2019 y el 15 de enero de 2020 a raíz de la sentencia AK. En cuanto a la urgencia, el TJ la derivaba del hecho de que la Sala Disciplinaria ya estuviese constituida según las disposiciones nacionales controvertidas y se encontrase operativa. Por ello, y con independencia de los procedimientos que hasta la fecha se hubieran podido incoar contra los jueces del TS y de los tribunales ordinarios, la mera perspectiva de que se pudiera incoar contra ellos un procedimiento disciplinario ante una sala cuya independencia pudiera no quedar acreditada hasta la resolución del recurso principal, podía acarrear un grave perjuicio para el ordenamiento jurídico de la Unión, y para los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables. En cuanto a la ponderación de los intereses en juego, por último, el TJ valoró los riesgos asociados a cada una de las soluciones posibles: concesión de la suspensión solicitada por la Comisión o negativa a adoptar las medidas provisionales, y concluyó que la concesión de medidas provisionales no entrañaría la disolución de la Sala Disciplinaria, ni la supresión de sus servicios administrativos y financieros, como alegaba la República de Polonia, sino únicamente la suspensión provisional de su actividad hasta que se dictase la sentencia definitiva. Vid. los apdos 52 a 81, 96 a 98 y 110 del Auto de 8 de abril de 2020.

³⁴ Conclusiones del Abogado General E. Tanchev, presentadas el 6 de mayo de 2021. ECLI:EU:C:2021:366.

³⁵ El Tribunal se refiere en particular, a su sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor Din România y otros, C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, apartado 198. ECLI:EU:C:2021:393.

necesarias para evitar cualquier riesgo de ser utilizado como un sistema de control político. Añade que el establecimiento de normas que definan, en primer lugar, los comportamientos constitutivos de infracciones disciplinarias y las sanciones concretamente aplicables, que prevean, en segundo lugar, la intervención de un órgano independiente con arreglo a un procedimiento que garantice el derecho de defensa y que consagren, en tercer lugar, la posibilidad de impugnar las decisiones de los órganos disciplinarios, son garantías esenciales para preservar la independencia del poder judicial³⁶. Tras realizar estas consideraciones generales, el TJ se detiene en las cuatro imputaciones formuladas por la Comisión basadas en la infracción del artículo 19.1.2º del TUE.

En primer lugar, el TJ se refiere a la falta de independencia de la Sala Disciplinaria que ya había sido objeto de examen tanto en la sentencia AK y otros, como en el auto de medidas cautelares de 8 de abril de 2020 mencionado³⁷. El TJ determina que la República de Polonia no ha garantizado la independencia y la imparcialidad de la Sala Disciplinaria y de este modo ha menoscabado la independencia de los jueces al no garantizar que los procedimientos disciplinarios incoados contra ellos sean controlados por un órgano que presente las garantías suficientes. Tras aludir al principio de separación de poderes, que debe garantizar la independencia de los tribunales, el TJ se fija en la reforma legislativa de 8 de diciembre de 2017 y en concreto en el proceso de nombramiento de los miembros de la Sala Disciplinaria, proceso que, como ya hemos señalado, está determinado por el CNPJ. El hecho de que este órgano esté fuertemente influenciado por los poderes legislativo y ejecutivo, unido a que la Sala Disciplinaria tuviera que estar integrada exclusivamente por jueces nuevos que no pertenecían con anterioridad al TS y que disfrutaban de una mayor remuneración y de un grado mayor de autonomía organizativa, funcional y financiera que el resto de las salas del TS podían, considerados de forma conjunta, suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en cuanto a la impermeabilidad de este órgano frente a influencias directas o indirectas de los poderes legislativo o ejecutivo polacos y en cuanto a su neutralidad ante los intereses en litigio y, de este modo, podían dar lugar a una falta de apariencia de independencia o de imparcialidad de dicho órgano susceptible de menoscabar la confianza que la Administración de Justicia debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática y un Estado de Derecho.

En segundo lugar, el Tribunal se refiere al hecho de que, según la normativa polaca³⁸, el contenido de las resoluciones de los tribunales ordina-

³⁶ Ibid, apdo 61.

³⁷ Sobre la apreciación del Tribunal respecto de la segunda imputación de la Comisión, que el Tribunal estudia en primer lugar, vid. los apartados 80 a 113 de la sentencia.

³⁸ Concretamente, el artículo 107.1 de la ley de los Tribunales Ordinarios de 8.7.2017 y el artículo 97.1.2º párrafo de la Ley del TS, de 8.12.2017.

rios pueda ser calificado de infracción disciplinaria³⁹. El TJ reconoce que la salvaguardia de la independencia no excluye totalmente que un juez pueda incurrir en responsabilidad disciplinaria en determinados supuestos por resoluciones judiciales que haya dictado⁴⁰. En cambio, para el TJ, resulta esencial, para proteger dicha independencia y evitar que el régimen disciplinario pueda utilizarse con fines de control político o de presión sobre los jueces, que el hecho de que una resolución judicial contenga un posible error en la apreciación de los hechos y en la valoración de las pruebas, no pueda, por sí solo, generar la responsabilidad disciplinaria del juez en cuestión.

La responsabilidad disciplinaria de un juez por una resolución judicial debe estar limitada, por tanto, a supuestos excepcionalísimos y debe delimitarse por criterios objetivos y verificables, así como por garantías destinadas a evitar cualquier riesgo de presiones externas sobre el contenido de las resoluciones judiciales que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables, en lo que respecta a la impermeabilidad de los jueces y a su neutralidad ante los intereses en litigio. A tal efecto, el TJ señala que resulta fundamental que se establezcan normas que definan de manera clara y precisa los comportamientos que pueden dar lugar a responsabilidad disciplinaria de los jueces. En opinión del TJ, la normativa polaca no cumple tales exigencias de claridad y precisión⁴¹.

En tercer lugar, el TJ se refiere a la imputación según la cual la normativa polaca⁴² vulnera el artículo 19.1.2º del TUE, al no respetar que los asuntos disciplinarios referentes a los jueces de los tribunales ordinarios sean examinados por un tribunal “establecido por la ley”⁴³. El TJ se refiere a su jurisprudencia anterior señalando que 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 justo⁴⁴. La verificación de la exigen-

³⁹ Sobre la apreciación del Tribunal respecto de la primera imputación de la Comisión, que el Tribunal analiza en segundo lugar, vid los apartados 134 a 157 de la sentencia.

⁴⁰ Como señala el TJ en el apartado 137 de la sentencia, tal exigencia de independencia no tiene por objeto amparar eventuales conductas graves y totalmente inexcusables de los jueces que consistan, por ejemplo, en incumplir deliberadamente y con mala fe, o por negligencias particularmente graves y groseras, las normas del Derecho nacional y de la Unión por cuyo respeto deben velar, o en actuar con arbitrariedad o incurriendo en denegación de justicia cuando resuelven los litigios planteados por los justiciables.

⁴¹ Vid. los apartados 140 y 141 de la sentencia.

⁴² Concretamente, los artículos 110.3 y 114.7 de la Ley de los Tribunales Ordinarios.

⁴³ Sobre la apreciación del Tribunal respecto de la tercera imputación de la Comisión, vid. los apartados 164 a 177 de la sentencia.

⁴⁴ El TJ alude concretamente, aunque refiriéndose en este caso a los jueces del extinto Tribunal de la Función Pública de la UE, a 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, apdo 57.

cia de que un órgano constituya, en virtud de su composición, un tribunal de este tipo es necesaria, en particular, para la confianza que los tribunales de una sociedad democrática deben inspirar al justiciable.

En este asunto, las disposiciones nacionales impugnadas por la Comisión otorgan al Presidente de la Sala Disciplinaria la facultad para designar al tribunal disciplinario competente para conocer de un asunto instruido contra un juez de los tribunales ordinarios, sin que la normativa precise los criterios que rigen tal designación. A falta de tales criterios el TJ considera, de conformidad con la jurisprudencia del TEDH⁴⁵, que, dicha facultad podría utilizarse para dirigir determinados casos a jueces concretos evitando dirigirlos a otros, o también para presionar a los jueces designados de este modo. De todo ello el TJ deduce que la Ley de los Tribunales Ordinarios, en la medida en que confiere al Presidente de la Sala Disciplinaria la facultad para designar al tribunal disciplinario territorialmente competente para conocer de los procedimientos disciplinarios contra los jueces de los tribunales ordinarios, que pueden tener que aplicar e interpretar el Derecho de la Unión, no satisface la exigencia resultante del artículo 19.1.2º del TUE de que tales asuntos sean examinados por un tribunal “establecido por la ley”.

En cuarto lugar, el TJ se refiere a una doble imputación por parte de la Comisión según la cual la normativa polaca⁴⁶ vulnera el artículo 19.1.2º del TUE al no garantizar, por un lado, que los asuntos disciplinarios relativos a los jueces de los tribunales ordinarios se examinen en un plazo razonable y, por otro, al no garantizar el derecho a la defensa del juez acusado⁴⁷. En cuanto a la ausencia de un plazo razonable, el TJ señala que según la normativa polaca, un juez que haya sido objeto de un procedimiento disciplinario concluido mediante resolución judicial firme, puede volver a ser objeto de investigaciones y procedimientos en el mismo asunto, de modo que seguirá permanentemente sometido a la amenaza potencial de los mismos. En cuanto a la limitación del derecho a la defensa de los jueces inculcados, el TJ señala que, con arreglo al nuevo régimen procesal, los actos relacionados con la designación de la representación letrada de un juez y con la asunción de su defensa, no paralizan el procedimiento, y que dicho procedimiento puede desarrollarse a pesar de la ausencia justificada del juez o su letrado. Todas estas circunstancias no garantizan, en opinión del TJ, el respeto al derecho de la defensa del juez acusado en el procedimiento ante el tribunal disciplinario. Al contrario, cuando se enmarcan en el contexto de un régimen disciplinario que presenta las deficiencias señaladas, las normas procesales polacas pueden incrementar más aún el riesgo de que el régimen disciplinario se utilice como sistema de control político del contenido de las resoluciones judiciales.

⁴⁵ El TJ se refiere concretamente a la sentencia del TEDH de 12 de enero de 2016, *Miracle Europe kft c. Hungría*, ECHR:2016:0112JUD005777413, apdo 58.

⁴⁶ Concretamente los artículos 112.b y 113.a y 115.a, apartado 3 de la Ley de los tribunales ordinarios.

⁴⁷ Sobre la apreciación del Tribunal respecto de la cuarta imputación de la Comisión, vid. los apdos 187 a 214 de la sentencia.

El TJ se refiere, por último, a la imputación basada en la vulneración por parte de la legislación polaca del artículo 267, párrafos 2^o y 3^o del TFUE⁴⁸. El TJ señala, mencionando jurisprudencia previa, que no cabe admitir disposiciones nacionales de las que se desprenda que los jueces nacionales puedan verse expuestos a procedimientos disciplinarios por haber planteado una cuestión prejudicial⁴⁹. Esto constituye una garantía inherente a la independencia de estos jueces, dado que el mecanismo de remisión prejudicial es, en palabras del TJ, esencial para el buen funcionamiento del sistema de cooperación judicial ínsito en el Tratado. El TJ señala que todas las autoridades del Estado están sujetas al cumplimiento estricto de las obligaciones que impone el artículo 267 TFUE y en consecuencia también lo está el responsable de la acción disciplinaria, órgano encargado de instruir los procedimientos disciplinarios contra los jueces, bajo la autoridad del Ministro de Justicia. El mero hecho de que el responsable de la acción disciplinaria emprenda investigaciones contra determinados tribunales ordinarios por haber planteado cuestiones prejudiciales basta para que se concrete el riesgo de presiones contra los jueces y para que se menoscabe la independencia de los mismos.

En esta sentencia, el TJ se pronuncia por tercera vez en el marco de un procedimiento por incumplimiento sobre la normativa polaca en materia de organización y funcionamiento del poder judicial y la vulneración, por parte de la misma, del artículo 19.1.2^o del TUE. El TJ insiste en señalar la falta de independencia de la Sala Disciplinaria del TS a la que ya se había referido en la sentencia AK y otros y en el auto de medidas cautelares de 8 de abril de 2020 y declara abiertamente, por primera vez, que el régimen disciplinario aplicable a los jueces de los tribunales ordinarios vulnera el artículo 19.1.2^o del TUE. En esta sentencia, el TJ aplica la interpretación extensa que venía haciendo del artículo 19.1.2^o al régimen disciplinario de los jueces de los tribunales ordinarios nacionales. El TJ amplía además el contenido de este artículo al entender que los asuntos disciplinarios relativos a estos jueces han de ser examinados por jueces que no solo sean independientes, sino que además estén predeterminados por la ley, dicten sus resoluciones en un plazo razonable y respeten el derecho a la defensa del juez inculcado. También han de estar predeterminados por ley los comportamientos que pueden dar lugar a la responsabilidad disciplinaria de los jueces y las sanciones previstas en tales casos.

En esta sentencia, el TJ continúa en la línea de su jurisprudencia anterior y vuelve a referirse, como ya hiciera en los dos recursos por incumplimiento contra Polonia relativos al nombramiento de los jueces del TS y de los Tribunales ordinarios y en la sentencia AK y otros, al “test de las apariencias” que debe realizarse para determinar si una medida nacional afecta a la indepen-

⁴⁸ Sobre la apreciación del TJ respecto a la quinta imputación, vid. los apdos 222 a 234 de la sentencia

⁴⁹ El Tribunal se refiere a la sentencia de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz, y Prokurator Generalny, as. ac. C-558/18 y 563/18. ECLI:EU:C:2020:234, apdo 58.

dencia judicial⁵⁰. Para el TJ, este test resulta fundamental para excluir toda duda legítima en el ánimo del justiciable e inspirarle confianza respecto a la independencia de sus tribunales. Por lo demás, la responsabilidad disciplinaria de los jueces por sus resoluciones judiciales ha de estar limitada a supuestos muy excepcionales para evitar que el régimen disciplinario sea utilizado como un sistema de control político del contenido de tales resoluciones. Pero la sentencia es de especial interés respecto a la jurisprudencia anterior porque el TJ declara por primera vez, en el marco de un procedimiento por incumplimiento incoado contra Polonia en relación con la organización y el funcionamiento de su poder judicial, que el régimen disciplinario polaco aplicable a los jueces de los tribunales ordinarios vulnera también el artículo 267 TFUE⁵¹.

Ante la falta de ejecución de la sentencia de 15 de julio de 2021, la Comisión decidió, el 7 de septiembre de 2021, incoar un nuevo procedimiento por incumplimiento contra Polonia, esta vez sobre la base del artículo 260.2 TFUE, por no haber adoptado las medidas necesarias para cumplir plenamente dicha sentencia. Tras el envío de una carta de emplazamiento, el 7 de septiembre, y la respuesta de las autoridades polacas el 8 de noviembre de 2021, la Comisión no ha interpuesto, por el momento, el recurso judicial.

1.2. El procedimiento por incumplimiento sobre el régimen disciplinario II

El régimen disciplinario polaco que dio lugar a la sentencia de 15 de julio de 2021, analizado supra, fue reformado de nuevo por una Ley de 20 de diciembre de 2019, que entró en vigor el 14 de febrero de 2020. Dicha Ley (a la que en adelante nos referiremos como Ley modificativa) modificó la Ley de Organización de la Jurisdicción Ordinaria, la Ley del TS y otras leyes, introduciendo nuevos aspectos en el régimen disciplinario de los jueces polacos (de los Tribunales ordinarios, de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo y del TS), y atribuyendo nuevas competencias a la Sala Disciplinaria y a la Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del TS (en adelante, Sala Extraordinaria)⁵². Dichos aspectos endurecían aún más el

⁵⁰ A este “test de las apariencias” se refiere el Presidente del TJ en LENAERTS, K. “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la independencia judicial”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 72, 2022. pp.351-368, pág. 362. Según dicho test, las garantías de independencia e imparcialidad exigidas por el Derecho de la UE postulan la existencia de reglas relativas a la administración de la Justicia que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de la jurisdicción nacional frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio.

⁵¹ Sobre esta cuestión ya se había pronunciado el TJ anteriormente, en el marco de las cuestiones prejudiciales *Miasto Łowicz/ Prokurator Generalny* y *AK*, citadas.

⁵² Esta sala también se había creado *ex novo* en la reforma de la Ley del TS de 8 de diciembre de 2017, concretamente en el artículo 3.4. de dicha Ley. En su cuarta recomendación sobre el Estado de Derecho en Polonia, de 20 de diciembre de 2017, citada

régimen disciplinario de los jueces y pronto estuvieron en el punto de mira de la Comisión. Estas novedades fueron cuestionadas por la Comisión en un segundo procedimiento por incumplimiento abierto contra Polonia por cuenta de su régimen disciplinario (cuarto en relación con la organización y funcionamiento de su sistema judicial). La Comisión contestaba, en primer lugar, que la nueva normativa impidiera a todos los órganos jurisdiccionales nacionales (TS, Tribunales ordinarios y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo) comprobar la observancia del requisito de la Unión relativo al juez independiente e imparcial establecido previamente por la ley⁵³.

En segundo lugar, cuestionaba que la nueva normativa polaca atribuyera a la Sala Extraordinaria del TS la competencia exclusiva para conocer de las imputaciones y cuestiones jurídicas relativas a la falta de independencia judicial⁵⁴. En tercer lugar, cuestionaba que la nueva normativa polaca permitiera calificar como una falta disciplinaria el hecho de que un juez de un Tribunal Ordinario, de lo Contencioso-Administrativo o del TS examinase la observancia del requisito de la Unión relativo al juez independiente e imparcial⁵⁵ y en cuarto lugar, que atribuyera a la Sala Disciplinaria del TS (cuya independencia venía siendo cuestionada desde hacía tiempo por la Comisión y sobre cuya falta de independencia e imparcialidad ya se había pronunciado el TJ) la facultad de pronunciarse en primera y en segunda instancia, tanto sobre asuntos que inciden directamente en el estatuto y el cargo de juez o juez auxiliar (por ejemplo, peticiones de enjuiciamiento penal o detención de jueces y jueces auxiliares) como sobre asuntos en materia de Derecho laboral y social relativos a magistrados del TS o asuntos relativos a la jubilación de magistrados del TS⁵⁶. Según la Comisión, los dos primeros aspectos del nuevo régimen disciplinario polaco vulneraban el artículo 19.1.2º párrafo del TUE, en relación con el artículo 47 de la CDFUE, el artículo 267 TFUE y el principio de la primacía del Derecho de la Unión, el tercer aspecto vulneraba los artículos 19.1.2º párrafo del TUE y el artículo 267 del TFUE y el

supra, la Comisión ya avisa del riesgo que se genera para el sistema judicial polaco el hecho de que esta sala, al igual que la Sala Disciplinaria, estén compuestas por nuevos jueces elegidos con una influencia decisiva de la mayoría gobernante.

⁵³ Concretamente, la Comisión se refería al artículo 42 a, apartados 1 y 2 y 55, apartado 4 de la Ley de Organización de la Jurisdicción Ordinaria, al artículo 26, apartado 3 y 29, apartados 2 y 3 de la Ley del TS, al artículo 5, apartados 1a de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en la versión resultante de la Ley modificativa y al artículo 8 de la Ley modificativa.

⁵⁴ Concretamente, la Comisión se refería al artículo 26, apartados 2 y 4 a 6, y al artículo 82, apartados 2 a 5 de la Ley del TS, en su versión resultante de la Ley modificativa.

⁵⁵ La Comisión se refiere concretamente al artículo 107, apartado 1, puntos 2 y 3 de la Ley de Organización de la Jurisdicción Ordinaria, al artículo 72, apartado 1, de la Ley del TS, y al artículo 29.1 de la Ley de los Tribunales Contencioso-Administrativo, en la versión resultante de la Ley modificativa.

⁵⁶ La Comisión se refiere concretamente al artículo 27 apartado 1, punto 1 a, punto 2 y punto 3 de la Ley del TS modificada. Este cuarto motivo fue incluido por la Comisión en una carta de emplazamiento complementaria, el 3 de diciembre de 2020.

cuarto aspecto vulneraba el artículo 19.1.2º párrafo del TFUE. La Comisión cuestionaba también un quinto aspecto de la ley modificativa, al que no nos vamos a referir en este trabajo, que tenía que ver con la obligación impuesta a los jueces de facilitar información sobre sus actividades públicas y sociales en asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, incluida la afiliación a partidos políticos, previas a su nombramiento y a la publicación de dicha información⁵⁷. El recurso ante el TJ se presentó el 1 de abril de 2021, tras una fase administrativa previa más larga de lo habitual, debido al planteamiento de una petición complementaria por parte de la Comisión que no se había presentado inicialmente⁵⁸.

A diferencia de lo que vimos en relación con el recurso sobre el régimen disciplinario I, en esta ocasión la Comisión presentó, junto al recurso por incumplimiento, y en la misma fecha, una demanda de medidas cautelares, sobre la base del artículo 279 del TFUE, conminando al Estado polaco a suspender, en espera del fallo definitivo del TJ, la aplicación de todas aquellas disposiciones de la Ley del TS y de la Ley de Organización de los Tribunales ordinarios modificadas, que consideraba contrarias al Derecho de la UE, y que introducían las novedades controvertidas a las que nos hemos referido. La Comisión pidió también que las medidas provisionales se acordaran *in- audita altera parte*, algo a lo que la Vicepresidenta del TJ no accedió⁵⁹. Entre ambas demandas y la sentencia definitiva han pasado más de dos años en los que hemos asistido a un verdadero pulso jurídico entre la Comisión y el TJ, por un lado, y el Estado polaco por otro, y en el que, en nuestra opinión, ha jugado un papel importante la amenaza de la Comisión de no desembolsar los fondos de la UE post covid y la imposición de sanciones pecuniarias al Estado polaco. En el marco de esta batalla, la Comisión ha interpuesto dos demandas de medidas cautelares, que han sido contestadas por el Estado polaco, y a las que este ha respondido mediante sendas demandas de revocación de las mismas. Tanto las demandas de medidas cautelares, como las de revocación

⁵⁷ La Comisión considera que estas obligaciones son desproporcionadas y vulneran el respeto a la vida privada y el derecho a la protección de los datos personales, garantizados en los artículos 7 y 8, apartado 1 de la CDFUE y en el artículo 6, apartados 1, letras c) y e), y 3, y en el artículo 9, apartado 1 del RGPD.

⁵⁸ El procedimiento se incoó el 29 de abril de 2020, mediante el envío de la correspondiente carta de emplazamiento, a la que siguió el envío de un dictamen motivado el 30 de octubre. Posteriormente, como hemos señalado, la Comisión envió, el 3 de diciembre, una carta de emplazamiento complementaria añadiendo la queja mencionada en relación a las nuevas atribuciones de la Sala Disciplinaria. Tras la emisión de un nuevo dictamen motivado, el 27 de enero de 2021, y la respuesta del Estado polaco negando los incumplimientos imputados por la Comisión en ambos dictámenes motivados, la Comisión interpuso el recurso ante el TJ el 1 de abril de 2021.

⁵⁹ El artículo 160.7 del Reglamento de Procedimiento del TJ permite que el juez de medidas provisionales acceda a la demanda de medidas provisionales antes de que la otra parte haya presentado sus observaciones cuando, en interés de la buena administración de justicia, sea conveniente para evitar que el procedimiento de medidas cautelares quede privado de contenido y efecto. Para ello, el juez de medidas cautelares debe examinar las circunstancias del caso concreto.

han sido resueltas mediante cuatro autos⁶⁰. El primero de ellos, que resolvía la demanda inicial de medidas cautelares, fue dictado el 14 de julio de 2021⁶¹.

En él, la Vicepresidenta del TJ desestimó el argumento esgrimido por el Estado polaco en relación con la falta de competencia de la UE para pronunciarse en materia de organización de la Administración de Justicia de los Estados miembros o para definir el régimen político de dichos Estados, determinar las competencias de sus distintos órganos o suspender su actividades y estimó todos los motivos invocados por la Comisión. Tras comprobar que se cumplían los requisitos del *fumus boni iuris*, de la urgencia, y tras ponderar los intereses en juego⁶² en relación con todas las imputaciones realizadas por la Comisión en el recurso principal, señaló, por un lado, que la República de Polonia estaba obligada a suspender con carácter inmediato y hasta que se dictase sentencia definitiva, todas las disposiciones controvertidas de la Ley modificativa polaca y, por otro lado, que debía comunicar a la Comisión las medidas adoptadas con el fin de acatar dicho auto a más tardar en el plazo de un mes a partir de su notificación. Como ya sucediera en relación con la sentencia de 15 de julio de 2021, pronunciada en el procedimiento por incumplimiento sobre el régimen disciplinario I, el Estado polaco no acató el auto de 14 de julio y no comunicó, antes del 14 de agosto —fecha límite para hacerlo— las medidas que pensaba adoptar para cumplirlo. No solo no lo acató sino que además, solicitó la revocación del mismo mediante una demanda presentada el 16 de agosto de 2021. El argumento polaco para pedir la revocación del auto de medidas cautelares de 14 de julio era que, tras la adopción del mismo, se había producido una variación de las circunstancias⁶³. El

⁶⁰ De estos , dos fueron adoptados por la Vicepresidenta Silva de Lapuerta, que dejó su cargo en el TJ durante la tramitación de este procedimiento y dos del nuevo Vicepresidente, el danés Bay Larsen.

⁶¹ Auto de la Vicepresidenta del TJ de 14 de julio de 2021, Comisión/ Polonia (C-204/21 R). ECLI:EU:C:2021:593

⁶² Como señala el artículo 160.3 del Reglamento de Procedimiento del TJ, las demandas de medidas provisionales deberán especificar el objeto del litigio, las circunstancias que den lugar a la urgencia, así como los antecedentes de hecho y fundamentos de Derecho que justifiquen, a primera vista, la concesión de la medida provisional solicitada. En su auto, la Vicepresidenta se refiere al Auto de medidas provisionales, de 8 de abril de 2020, pronunciado en el marco del primer recurso por incumplimiento interpuesto contra Polonia en relación al régimen disciplinario de los jueces y señala que el juez que conoce de las medidas provisionales únicamente puede adoptar tal medida si se demuestra que su concesión está justificada desde el punto de vista fáctico y jurídico (*fumus boni iuris*), y que es urgente, en el sentido de que, para evitar que los intereses de la parte demandante sufran un perjuicio grave e irreparable, es necesario que tal medida sea acordada y surta efectos desde antes de que se resuelva sobre el procedimiento principal. El juez de medidas provisionales debe proceder asimismo, a la ponderación de los intereses en juego. Estos requisitos son acumulativos, de manera que la demanda de medidas provisionales debe ser desestimada cuando no se dé alguno de ellos.

⁶³ En virtud del artículo 163 del Reglamento de Procedimiento del TJ, a instancia de parte, el auto de medidas provisionales podrá ser modificado o revocado en cual-

Estado polaco planteaba también una petición de carácter procedimental: solicitaba que, dada la importancia del asunto, y que éste sentaría un precedente, la demanda de revocación fuera examinada por la Gran Sala del TJ. Sin embargo, la cuestión fue resuelta el 6 de octubre por un nuevo auto de la Vicepresidenta quien, tras justificar su competencia para hacerlo⁶⁴ y señalar que la demanda polaca no había puesto de manifiesto ningún elemento que requiriese su atribución a una formación del TJ, decidió que no procedía someter dicha demanda al TJ.

En cuanto a la variación de las circunstancias que motivaba la demanda de revocación del auto, el Estado polaco aludía a una sentencia del TC polaco⁶⁵, según la cual el auto de medidas cautelares de 14 de julio sería contrario al orden constitucional polaco. Sin embargo, la Vicepresidenta, tras referirse al principio de la primacía e incidir en el efecto directo del artículo 19.1.2^o⁶⁶, estimó que la sentencia del TC polaco no constituía una variación de las circunstancias en el sentido del artículo 163 del Reglamento de Procedimiento del TJ y desestimó la demanda de revocación de su auto de 14 de julio de 2021⁶⁷.

La petición de revocación del auto de medidas cautelares de 14 de julio confirmaba la rebelión del Estado polaco y mostraba su falta de voluntad en

quier momento si varían las circunstancias.

⁶⁴ Vid. el Auto de la Vicepresidenta de 6 de octubre de 2021, Polonia/Comisión, C-204/21 R-RAP. ECLI:EU:C:2021:834. La Vicepresidenta señaló que en virtud del artículo 161.1 del Reglamento de Procedimiento del TJ y del artículo 1 de la Decisión 2012/671 del TJ, de 23.10.2012, relativa a las funciones jurisdiccionales del Vicepresidente del TJ, le correspondía a ella, bien resolver sobre cualquier demanda de medidas provisionales, bien atribuir la decisión al TJ sin dilación cuando estime que concurren circunstancias particulares que exijan su atribución a una formación del TJ.

⁶⁵ Sentencia del TC polaco de 14 de julio de 2021 dictada en el asunto P 7/20. En ella, el TC polaco declaró que el artículo 4.3, 2^o del TUE en relación con el artículo 279 TFUE era incompatible con los artículos 2,7,8.1 y 90.1 de la Constitución polaca. El Estado polaco consideraba que el TJ excedió sus competencias y actuó *ultra vires* al imponer a Polonia medidas provisionales relativas a la organización y competencia de los tribunales polacos en la medida en que los principios de primacía y aplicación directa del Derecho de la UE contemplados en la Constitución polaca no son aplicables a las medidas provisionales. El Estado polaco consideraba que el auto de 14 de julio de 2021 se adoptó en violación del principio de atribución consagrado en el artículo 5 del TUE.

⁶⁶ La Vicepresidenta señala que el artículo 19.1.2^o 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 las exigencias que deben caracterizar a los órganos jurisdiccionales a quienes corresponde interpretar y aplicar el Derecho de la Unión (sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociatia "Forumul Judecatorilor Din România y otros, C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, apartado 250. ECLI:EU:C:2021:393.)

⁶⁷ La Vicepresidenta recuerda en su auto que en virtud del principio de Primacía del Derecho de la UE, la invocación por un Estado miembro de disposiciones de derecho nacional, aunque sean de rango constitucional, no puede afectar a la unidad y la eficacia del Derecho de la UE. (sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociatia "Forumul Judecatorilor Din România y otros, C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, apartado 245. ECLI:EU:C:2021:393.)

relación al cumplimiento de las medidas que en él se establecían. Por este motivo, y sin esperar a que la Vicepresidenta del TJ resolviera dicha petición de revocación, la Comisión elevó el tono de su amenaza presentando una nueva demanda de medidas cautelares (la segunda en este procedimiento) con arreglo al artículo 279 del TFUE, el 7 de septiembre de 2021⁶⁸. En ella, la Comisión solicitó al TJ que condenase al Estado polaco a abonar una multa coercitiva diaria por un importe suficiente para incitarle a ejecutar, a la mayor brevedad, las medidas provisionales ordenadas en el auto de 14 de julio, es decir a suspender provisionalmente la aplicación de todas las disposiciones de las distintas leyes que habían sido introducidas por la Ley modificativa y que, según la Comisión, vulneraban el artículo 19.1.2^o del TUE, el artículo 267 del TFUE y el principio de la primacía del Derecho de la UE. La Comisión pidió, asimismo, que el TJ declarase que la multa sería pagadera desde la fecha en que se dictase el auto hasta que se cumpliesen todas las medidas previstas en el mismo o hasta que se dictase sentencia en el asunto principal. Ante esta nueva demanda, el Estado polaco presentó sus observaciones el 1 de octubre de 2021. En primer lugar, pidió que el caso se remitiera a la Gran Sala del TJ, a lo que el Vicepresidente no accedió por considerar que le correspondía a él mismo adoptar una resolución sobre cualquier demanda de medidas provisionales y que en el asunto no había ningún elemento que requiriera su atribución a una formación⁶⁹. En segundo lugar, el Estado polaco pidió que se desestimara de demanda de la Comisión⁷⁰. Argumentó que era la primera vez que la Comisión solicitaba una multa coercitiva como medida provisional a raíz de la inejecución de un auto anterior, que dicha demanda era imprecisa y que además la Comisión no especificaba el importe de la misma con lo cual se vulneraba su derecho a la defensa ya que no podía presentar observaciones sobre el importe de dicha multa. El Vicepresidente desestimó esta causa de inadmisión⁷¹. El Estado polaco sostenía que se habían

⁶⁸ Recordemos que, en esa misma fecha, La Comisión decidió incoar un nuevo procedimiento por incumplimiento contra Polonia, ex artículo 260.2 TFUE, por no haber ejecutado la sentencia de 15 de julio de 2021, dictada en el procedimiento por incumplimiento sobre el régimen disciplinario I.

⁶⁹ En apoyo de este argumento, el Vicepresidente del TJ alegó el auto que la Vicepresidenta del TJ había resuelto el 6 de octubre de 2021 en este mismo procedimiento (Polonia contra Comisión, C-204/21 R-RAP, EU:C:2021:834, apartado 6)

⁷⁰ En apoyo de este argumento, el Vicepresidente del TJ alegó el auto de la Vicepresidenta del TJ de 20 de septiembre de 2021, República Checa contra Polonia (C-121/21 R, EU:C:2021:752)

⁷¹ El Vicepresidente señala que el artículo 279 TFUE confiere al TJ competencia para ordenar toda medida provisional que considere necesaria para garantizar la plena eficacia de la decisión definitiva. Invoca en apoyo de este argumento el auto del TJ de 20 de noviembre de 2017, Comisión contra Polonia, C-441/17 R, EU:C:2017:887, apartado 97, auto en el que, por primera vez, la Comisión solicitó la imposición de una multa como medida cautelar. El Vicepresidente señaló también que ni el artículo 279 del TFUE ni el 160 del Reglamento de Procedimiento del TJ establecen una obligación de la Comisión de proponer al TJ un importe preciso cuando solicita la imposición de una multa coercitiva como medida provisional y que además, el impor-

adoptado todas las medidas necesarias para ejecutar el auto de 14 de julio de 2021 y que por lo tanto, la solicitud de la multa coercitiva era improcedente.

La Comisión señalaba, por el contrario, que tanto la Sala Disciplinaria como la Sala Extraordinaria del TS habían seguido ejerciendo funciones que deberían haber dejado de ejercer y que las medidas adoptadas por la Presidenta Primera del TS y por la Presidenta de la Sala Extraordinaria eran insuficientes. Por este motivo la Comisión consideraba que, para garantizar la plena eficacia del auto de 14 de julio de 2021 resultaba necesario imponer a Polonia una multa coercitiva diaria que incitase al Estado a ejecutar, a la mayor brevedad, las medidas provisionales decretadas en dicho auto. El Estado polaco sostenía también que debería tenerse en cuenta, como circunstancia atenuante, el hecho de que se estuvieran considerando diferentes reformas que privarían de objeto el litigio. La cuestión fue resuelta en un nuevo auto de 27 de octubre de 2021, el tercero en este procedimiento. En él, el Vicepresidente del TJ, tras estudiar los argumentos de ambas partes, condenó al Estado polaco a pagar una multa coercitiva de 1000.000 de euros diarios desde la fecha en que se notificase el auto hasta el día en que se cumpliera el auto de 14 de julio de 2021 o, en su defecto, hasta el día en que se dictase la sentencia que pusiera fin al procedimiento. La multa empezó a cobrarse el 3 de noviembre de 2021. Meses después, en junio de 2022⁷², se aprobó en Polonia una nueva norma en la que se introducían novedades en el régimen disciplinario de los jueces polacos a fin de ajustarse al auto de 14 de julio. Tras la adopción de esta nueva ley, el Estado polaco volvió a lanzar un órdago a la Comisión y al TJ. Al considerar que mediante la adopción de dicha ley, todas las medidas exigidas por el TJ en su auto de medidas cautelares de 14 de julio habían sido plenamente adoptadas, presentó una nueva demanda, el 10 de marzo de 2023. En ella el Estado polaco solicitaba la revocación o, subsidiariamente, la modificación del auto de 27 de octubre de 2021 alegando nuevamente, de conformidad con lo establecido en el artículo 163 del Reglamento de Procedimiento del TJ, un cambio en las circunstancias.

En este nuevo procedimiento, el juez de medidas cautelares, el Vicepresidente del TJ, debía acreditar si realmente se había producido un cambio en las circunstancias del caso y si dicho cambio suponía el acatamiento por parte del Estado polaco de todas las medidas acordadas en el auto de 14 julio. Si tal fuera el caso, la multa coercitiva impuesta al Estado polaco carecería de objeto. En su auto de 21 de abril de 2023⁷³ (cuarto pronunciado en este pro-

te propuesto por la Comisión no vincula al juez de medidas provisionales. Además, señala el Vicepresidente que no se vulnera el derecho a la defensa del Estado ya que este conserva la facultad de indicar, en sus observaciones, el importe de la multa coercitiva que considere apropiado en atención a las circunstancias del asunto y a su capacidad de pago.

⁷² La Ley de 9 de junio de 2022 modificó nuevamente la Ley sobre el TS, la Ley sobre la Organización de la Jurisdicción Ordinaria y otras leyes.

⁷³ Auto del Vicepresidente del TJ, de 21 de abril de 2023, asunto C-204/21 R-RAP. ECLI:EU:C:2023:334

cedimiento), el Vicepresidente del TJ señala, con carácter previo, que una medida provisional puede revocarse o modificarse en cualquier momento si se produce una variación en las circunstancias que desvirtúe las apreciaciones del juez de medidas cautelares y lo pide una de las partes en el procedimiento. Subraya también que una modificación podría consistir en la reducción del montante de una multa coercitiva impuesta previamente por el juez de medidas cautelares y que en cualquier caso, dicha revocación o modificación no tendría efectos retroactivos. A continuación, el Vicepresidente del TJ analiza una por una todas las medidas adoptadas por el Estado polaco para conformarse al auto de 14 de julio con el fin de determinar si tales medidas podrían suponer un cambio en las circunstancias y justificar una revocación o una rebaja de la multa para el futuro. En relación con la Sala Disciplinaria, el Vicepresidente señala que por medio de la nueva ley de 9 de junio de 2022, dicha sala ha sido eliminada, que los asuntos pendientes ante ella antes de entrar en vigor la nueva ley habrían pasado a ser reexaminados de oficio por una nueva Sala de Responsabilidad Profesional y que en relación con los asuntos en los que ya hubiera recaído una decisión definitiva por parte de la Sala Disciplinaria, se preveía la posibilidad de reabrir el procedimiento en un plazo de 6 meses⁷⁴. En opinión del Vicepresidente, estas dos medidas refuerzan las vías judiciales a disposición de los jueces frente a los que la Sala Disciplinaria hubiera dictado resoluciones, pero no se han suspendido en todos los casos y con carácter inmediato, todos los efectos de las resoluciones dictadas por la Sala Disciplinaria del TS por las que se autoriza la apertura de un proceso penal contra un juez o su detención, tal y como exigía el auto de 14 de julio de 2021.

En cuanto a la obligación impuesta en el auto de 14 de julio de suspender las disposiciones nacionales que prohíben a los tribunales polacos comprobar el cumplimiento de las exigencias de la Unión relativas al tribunal inde-

⁷⁴ En relación con estas dos nuevas salas, la Comisión señalaba en su argumentación que, en razón del modo en que eran nombrados los miembros de las mismas, estas no podían ser consideradas como tribunales independientes en los términos del artículo 19.1.2^o del TUE. Sin embargo, como señala el Vicepresidente del TJ, este hecho (que no se trate de tribunales independientes en los términos del artículo 19.12^o del TUE) no ha sido constatado por el TJ, ni en una sentencia pronunciada en el marco de un recurso por incumplimiento ex artículo 258, ni en una sentencia pronunciada en el marco de una cuestión prejudicial (es cierto que el Vicepresidente se refiere a la sentencia WZ, una cuestión prejudicial resuelta por la Gran Sala del TJ el 6 de octubre de 2021, en el asunto 487/19, pero en ella el TJ determinó que un juez concreto de la Sala Extraordinaria, no la Sala en su conjunto, podía no ser considerado un juez independiente en razón de las irregularidades que se habían cometido en el nombramiento de dicho juez. Por este motivo el Vicepresidente del TJ declara en su auto que no puede acogerse este argumento de la Comisión y que si esta considera que la sala de Responsabilidad Profesional o la Sala Extraordinaria no son tribunales que satisfacen las exigencias de independencia del artículo 19.1.2^o, lo que tiene que hacer es interponer un recurso por incumplimiento ex artículo 258, cosa que hasta ahora no ha hecho. Vid. los apartados 92 a 107 del auto de 21 de abril de 2023.

pendiente e imparcial establecido previamente por la Ley y las que permiten incoar diligencias disciplinarias contra los jueces que hayan llevado a cabo tal comprobación, el Vicepresidente del TJ señala que aunque la ley de 9 de junio de 2022 limita los efectos de dichas disposiciones, el Estado polaco no ha demostrado que las mismas hayan sido suspendidas completa y efectivamente. En cuanto a la suspensión de la aplicación de las disposiciones de la normativa polaca que atribuyen a la Sala Extraordinaria la competencia exclusiva para examinar las alegaciones fundadas en la falta de independencia judicial, el Vicepresidente del TJ señala que el Estado polaco solo ha demostrado parcialmente dicha suspensión. Por todos estos motivos, el Vicepresidente del TJ decidió desestimar la petición de revocación de su previo auto de 27 de octubre de 2021, pero accedió a rebajar la multa impuesta en dicho auto a la mitad, es decir a 500.000 euros diarios a partir de la firma de dicho auto. Como señalábamos al inicio de este trabajo, el TJ ha pronunciado su sentencia en este caso el pasado 5 de junio. Que lo haya hecho en su formación de Gran Sala vuelve a poner de manifiesto la importancia del asunto, que zanja definitivamente una cuestión sobre la cual el TJ ya se ha pronunciado en anteriores sentencias.

En su fallo, que coincide en lo esencial con las conclusiones del Abogado general⁷⁵, el TJ acoge todos los argumentos de la Comisión. Con carácter general y antes de pronunciarse sobre las concretas imputaciones realizadas por la Comisión en el recurso, el TJ confirma su competencia para controlar el cumplimiento por parte de los Estados miembros, de valores y principios como el Estado de Derecho, la tutela judicial efectiva y la independencia judicial. Señala que al ejercer sus competencias en materia de organización de la administración de justicia, los Estados miembros deben cumplir las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión y también deben evitar que se produzca cualquier regresión —en cuanto al valor del Estado de Derecho— de su legislación en materia de organización judicial, absteniéndose de adoptar normas que menoscaben la independencia judicial.

El TJ reitera que el valor del Estado de Derecho forma parte de la identidad misma de la Unión como ordenamiento jurídico común y que este valor se concreta en una serie de principios que contienen obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados miembros. Incide en que estos Estados no pueden exonerarse de dichas obligaciones invocando disposiciones o jurisprudencia interna, incluso si estas son de rango constitucional. En cuanto a las imputaciones realizadas por la Comisión en su recurso, el TJ señala, en primer lugar, en relación con la Sala Disciplinaria y basándose en su jurisprudencia anterior, que esta no satisface la exigencia de independencia e imparcialidad. Por ello, la mera perspectiva de que dicho órgano pueda pronunciarse sobre cuestiones relativas al estatuto y al ejercicio de las funciones de los jueces que tienen competencia para aplicar el Derecho de la Unión, en

⁷⁵ Vid las conclusiones del Abogado General Sr. Anthony Michael Collins, presentadas el 15 de diciembre de 2021. ECLI:EU:C:2022:991

particular autorizando la incoación de diligencias penales contra ellos o su detención, o dictando decisiones relativas a aspectos esenciales de los regímenes de Derecho laboral, de la seguridad social o de jubilación que les son aplicables, puede afectar a su independencia⁷⁶. El TJ no tiene en consideración, por tanto, el hecho de que la Sala Disciplinaria haya sido desmantelada por la ley de 9 de junio de 2002 y condena igualmente al Estado polaco por las actividades de esa última⁷⁷.

El TJ señala también, en segundo lugar, que las disposiciones de la ley modificativa impugnadas por la Comisión se prestan a una interpretación que permite que el régimen disciplinario aplicable a los jueces y las sanciones que este prevé se utilicen para impedir que los tribunales nacionales aprecien si un tribunal o juez cumple las exigencias de la tutela judicial efectiva que se derivan del Derecho de la Unión, en su caso planteando una cuestión prejudicial al TJ⁷⁸. Las medidas que de esta manera adoptó el legislador polaco son incompatibles con las garantías de acceso a un tribunal independiente, imparcial y establecido previamente por la ley. Estas garantías suponen que, en determinadas circunstancias, los tribunales nacionales están obligados a comprobar si ellos mismos o los jueces que los integran u otros jueces o tribunales cumplen las exigencias establecidas por el Derecho de la Unión⁷⁹. En

⁷⁶ De este modo, el TJ declara en su sentencia que al habilitar a la Sala Disciplinaria, cuya independencia e imparcialidad no están garantizadas, para pronunciarse sobre asuntos que inciden directamente en el estatuto y el ejercicio del cargo de juez o juez auxiliar, tales como, de una parte, las solicitudes de autorización para incoar un procedimiento penal contra jueces y jueces auxiliares o para detenerlos, y, por otra parte, asuntos en materia de Derecho laboral y de la Seguridad Social relativos a los jueces del Tribunal Supremo, y asuntos relativos a la jubilación forzosa de dichos jueces, la República de Polonia ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 19.1.2º párrafo del TUE.

⁷⁷ El TJ señala, en el apartado 82 de la sentencia, que según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación en la que se encontraba el Estado miembro al vencer el plazo fijado en el dictamen motivado y que los cambios sobrevenidos posteriormente no se pueden tomar en consideración por parte del TJ. El TJ menciona en este sentido la sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión contra Polonia. C-619/18, EU:C:2019:531, párrafo 30.

⁷⁸ De este modo, el TJ declara en su sentencia que al adoptar y mantener en vigor el artículo 107, apartado 1, puntos 2 y 3 de la Ley de organización de los Tribunales Ordinarios, de 27 de julio de 2001, modificada por la Ley de 2019 y el artículo 72, apartado 1, puntos 1 a 3 de la Ley del TS modificada por la Ley de 2019, que permiten calificar como falta disciplinaria el examen de la observancia de las exigencias de la Unión relativas al juez independiente e imparcial establecido previamente por la ley, la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones combinadas del artículo 19.1.2º del TUE y del artículo 47 de la CDFUE y en virtud del artículo 267 del TFUE.

⁷⁹ De este modo, el TJ declara en su sentencia que al adoptar y mantener en vigor el artículo 42 a, apartados 1 y 2 y el artículo 55, apartado 4 de la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, tal y como ha sido modificada por la ley de 20 de diciembre de 2019, el artículo 26, apartado 3 y el artículo 29, apartados 2 y 3 de la Ley sobre el TS, tal y como ha sido modificada por la Ley de 20 de diciembre de 2019, el artículo

tercer lugar, y en relación al hecho de que la normativa polaca atribuya a un único órgano nacional, la Sala Extraordinaria, la competencia para comprobar el cumplimiento de las exigencias esenciales de la tutela judicial efectiva, el TJ considera que es contrario al Derecho de la Unión. El TJ considera que el cumplimiento de esas exigencias debe garantizarse de manera transversal en todos los ámbitos materiales de aplicación del Derecho de la Unión y por todos los tribunales nacionales que conozcan de asuntos comprendidos en dichos ámbitos. En su opinión este control en exclusiva de la Sala Extraordinaria puede debilitar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consagrado en el Derecho de la Unión⁸⁰. En cuanto a los efectos de los autos del Vicepresidente del TJ de 27 de octubre de 2021 y 21 de abril de 2023, la sentencia del TJ de 5 de junio pone fin a los efectos de los mismos, pero ello no afecta a la obligación del Estado polaco de satisfacer la multa coercitiva que este todavía adeuda.

CONCLUSIONES

En los últimos años hemos asistido a una auténtica batalla entre la Comisión Europea y el Estado polaco por cuenta del Estado de Derecho, uno de los valores fundamentales de la UE recogido en el artículo 2 del TUE. Tras la activación del Marco para reforzar el Estado de Derecho y del mecanismo previsto en el artículo 7.1 del TUE, mecanismos para proteger el Estado de Derecho que apenas conceden protagonismo al TJ, este ha encontrado la manera de colarse en el debate sobre el Estado de Derecho acudiendo en ayuda de la Comisión. Juntos han recurrido para ello al artículo 19.1.2º del TUE. Este artículo tenía en principio un carácter meramente procedimental, en el sentido de que solo obligaba a los Estados a establecer vías de recurso apropiadas para que los particulares pudieran hacer valer los derechos que les

5 apartados 1a y 1b de la Ley de Organización de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo tal y como ha sido modificada por la Ley de 20 de diciembre de 2019 y el artículo 8 de esta última ley, que impiden a todos los órganos jurisdiccionales nacionales comprobar la observancia de las exigencias de la Unión relativas al juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley, la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones combinadas del artículo 19.1.2º del TUE y del artículo 47 de la CDFUE y en virtud del principio de la primacía del Derecho de la Unión Europea

⁸⁰ El TJ declara así, en su sentencia, que al adoptar y mantener en vigor el artículo 26, apartados 2 y 4 a 6 y el artículo 82, apartados 2 a 5 de la Ley sobre el TS, tal y como ha sido modificada por la ley de 20 de diciembre de 2019, así como el artículo 10 de esta última ley, que establece la competencia exclusiva de la Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del TS para conocer de las imputaciones y cuestiones jurídicas relativas a la falta de independencia de un juez o de un órgano jurisdiccional, la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones combinadas del artículo 19.1.2º del TUE y del artículo 47 de la CDFUE, en virtud del artículo 267 del TFUE y en virtud del principio de la primacía del Derecho de la Unión Europea.

confiere el Derecho de la UE. Sin embargo, el TJ ha extendido el alcance de este artículo confiriéndole un carácter material, señalando que dichas vías de recurso han de estar cubiertas por jueces que sean independientes y afirmando que el artículo 19.1.2^o del TUE es una concreción del Estado de Derecho. Desde entonces el artículo 19.1.2^o ha servido como base jurídica para impugnar la normativa polaca en materia de organización judicial y dentro de ella, la relacionada con el régimen disciplinario de sus jueces y tribunales cuando esta ha atentado a la independencia judicial. Por el momento, el régimen disciplinario de los jueces polacos ha sido cuestionado por la Comisión en dos procedimientos por incumplimiento. En el primero, el TJ condenó a Polonia en una sentencia de 15 de julio de 2021 en relación con determinados aspectos referentes al régimen disciplinario de los jueces de los Tribunales ordinarios. En el segundo, el TJ acaba de condenar a este Estado por la adopción de nuevas medidas referentes al régimen disciplinario de los jueces de los Tribunales Ordinarios, pero también del TS y de lo Contencioso-Administrativo. En ambos procedimientos la Comisión ha acompañado el recurso judicial de una demanda de medidas cautelares. En el segundo procedimiento además, hemos visto como la resistencia polaca a plegarse a la normativa europea ha llegado a límites insospechados. El Estado polaco no solo ha atentado contra el principio de la independencia judicial, recogido en el artículo 19.1.2^o del TUE, sino que también ha cuestionado la aplicación del artículo 267 del TUE, artículo clave para la cooperación judicial entre jueces nacionales y TJ, cooperación que es esencial para la aplicación efectiva del Derecho de la UE.

Además, en este segundo procedimiento, y esta es la principal novedad que aporta esta sentencia, el TJ ha condenado también a Polonia porque su normativa sobre régimen disciplinario aplicable a sus jueces no respeta el principio de la primacía del Derecho de la UE sobre los ordenamientos jurídicos nacionales. Este es uno de los principios esenciales del Derecho de la UE sin el cual este carece de todo sentido. Por ello, al no respetarlo, el Estado polaco está atacando a los cimientos mismos del ordenamiento jurídico de la UE. Semejante ataque no puede quedar impune y aunque es cierto que el Estado polaco ha tomado algunas medidas para poner fin a los incumplimientos reprochados por la Comisión, continua sin solucionar otros problemas derivados de la aplicación de la normativa polaca en materia de régimen disciplinario. Si Polonia no se aviene a la sentencia de 5 de junio de 2023 y no pone fin a todos los incumplimientos declarados en la misma, la Comisión aún dispone de una última baza, el recurso al artículo 260.2 del TFUE y la apertura de un nuevo procedimiento por inejecución de una previa sentencia de incumplimiento con la posibilidad de imponer sanciones pecuniarias a Polonia. A este mecanismo ya recurrió la Comisión tras la falta de acatamiento de la sentencia dictada en el procedimiento por incumplimiento sobre el régimen disciplinario I aunque por el momento, como hemos señalado, aún no se ha interpuesto el recurso judicial. Habrá que seguir atentos a este caso para ver qué actitud adopta la Comisión tanto en relación con la interposición de una nueva demanda, como en relación a los fondos Next Generation EU, a cuyo desembolso la Comisión dio luz verde en junio de

2022. En este último caso, habrá que ver también cómo la Comisión detrae de dichos fondos las cantidades adeudadas por Polonia en concepto de las multas coercitivas impuestas en el marco de los autos de medidas cautelares del Vicepresidente del TJ de 27 de octubre de 2021 y de 21 de abril de 2023 a los que nos hemos referido.

BIBLIOGRAFÍA

- BALCER, A. “The Polish good change. What does it mean for relations with Germany and the rest of Europe?” *EPC Policy Brief*. 22.7.2016
- BLÁZQUEZ PEINADO, M.D. (2019). La UE ante las vulneraciones del estado de derecho por parte del Estado polaco: panorámica general y estado actual de la cuestión. *Revista General de Derecho Europeo* 48, 14-57
- BONELLI, M. y CLAES, M. “Judicial serendipity: how Portuguese judges came to rescue of the Polish judiciary” *European Constitutional Law Review*, nº 14, 2018, pp. 662-643.
- GARCÍA VALDECASAS DORREGO, M.J. “El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia Associação Sindical dos Juizes Portugueses”. *Revista Española de Derecho Europeo*, nº72, 2019, pp. 75-95.
- KRZYWON, A. “La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): como cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 41, 2018
- HALMAI, G. “Second grade constitutionalism? The cases of Poland and Hungary”. *CSF-SSSUP working paper series 1/2017*
- LENAERTS, K. “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la independencia judicial”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 72, 2022. pp.351-368
- LÓPEZ AGUILAR, J.F. “El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y “dilema de Copenhague” *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 38, 2016, pp.101-142
- MAGALDI, N. y KRZYWON, A. (2022) “Poder judicial nacional y primacía del Derecho de la Unión: a propósito de la sentencia del TC de Polonia K 3/21. *Revista Española de Derecho Europeo*, 83, pp. 75-119.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2019). La Unión Europea como Comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de derecho. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43,121-159. MARZISC, P (2019), “Discipline and Punish: New Polish Reforms of the Judiciary”, *VerfBlog*, 22 Dec. 2019, disponible en <verfassungsblog.de/discipline-and-punish>
- MATCZAK, M. “Poland: From paradigm to pariah. Facts and interpretations of Polish constitutional crisis”. *Social Science Research Network (SSRN)*, 2018.
- PECH, L (2021), ‘Protecting Polish judges from Poland’s Disciplinary “Star Chamber”: Commission v. Poland (Interim proceedings)’, 58 (1), *Common Market Law Review* —, (2023), Doing Justice to Poland’s Muzzle Law: The Latest ECJ Judgement on Poland’s Rule of Law Breakdown, *VerfBlog*, 2023/6/11, <https://verfassungsblog.de/doing-justice-to-polands-muzzle-law>.
- PÉREZ BERNARDEZ, C. “La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco” en *RGDE*, nº 40, octubre 2016, pp.1-28
- RIPOL CARULLA, S. (2018). Unión Europea y fortalecimiento y defensa del estado de derecho. *Anuario Español de Derecho Internacional* 34, 777-811
- SADURSKI, W. How democracy dies (in Poland): “A case study of anti-constitutional populist backsliding”. *Sydney Law School Research Paper*, nº 18/01, 2018

- SPIEKER, L. (2022), 'The conflict over the Polish disciplinary regime for judges – an acid test for judicial independence, Union values and the primacy of EU law: Commission v. Poland', 59 (3), *Common Market Law Review*
- ZOLL, F y L. WORTHAM, L. (2021), Weaponizing Judicial Discipline: Poland, en: R. Devlin, S. Wildeman (eds.), *Disciplining Judges: Contemporary Challenges and Controversies*