

## **ERA CUESTIÓN DE TIEMPO: CROACIA ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UE POR VIOLACIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL**

### **IT WAS A MATTER OF TIME: CROATIA BEFORE THE COURT OF JUSTICE OF THE EU FOR VIOLATION OF JUDICIAL INDEPENDENCE**

Susana Sanz Caballero\*

**RESUMEN:** Partiendo de la primera sentencia que el Tribunal de Justicia de la UE tuvo que dedicar al análisis de la independencia judicial y partiendo por tanto de cómo el artículo 19 del TUE y, cuando es aplicable, también el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales exigen que todo tribunal comunitario cumpla con el valor del Estado de Derecho del artículo 2 TUE, la contribución repasa los asuntos clave que han llegado al Tribunal de Justicia en los que se ha alegado la violación de la independencia judicial, incluida la tutela judicial efectiva y el derecho a un juez preestablecido por la ley. Hecho esto, la contribución se concentra seguidamente en el primer caso que ha afectado a Croacia en este ámbito. La contribución explica en paralelo la argumentación jurídica que usó el Abogado General en sus Conclusiones y la del Tribunal de Justicia en su Sentencia con el fin de identificar sus puntos en común y aquellos en los que divergen. Aunque en Conclusiones y Sentencia se considera al Tribunal de Justicia competente, sin embargo, ambos documentos judiciales divergen sobre si el asunto es admisible

---

\* Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad CEU Cardenal Herrera, juez *ad hoc* del TEDH y cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea. Correo: ssanz@uchceu.es. Esta contribución ha sido realizada en el marco de los proyectos de investigación PID2021-126765NB-I00 del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y AICO/2021/099 de la Generalitat Valenciana sobre la crisis del Estado de Derecho en la UE.

y si la práctica procesal en cuestión es compatible con el Derecho de la Unión. El Tribunal de Justicia es de la opinión de que un mecanismo por el que el llamado juez de registro —que no ha conocido del caso— puede, con el fin de unificar la jurisprudencia de un tribunal, bloquear la emisión de la decisión adoptada por la formación judicial correspondiente —que sí ha conocido el asunto— es incompatible con el Derecho de la Unión. Del mismo modo, la práctica según la cual ese mismo juez de registro puede, si el conflicto persiste, llevar el caso ante una sección ampliada de ese tribunal, la cual puede por su parte exigir a la formación judicial que conoció el caso cambiar el sentido de su decisión, es asimismo incompatible con el Derecho de la Unión. La contribución contextualiza la existencia de este mecanismo, que se deriva de una jerarquía judicial propia del pasado comunista de Croacia cuando formaba parte de la RFSY. Igualmente, la contribución da cuenta del carácter pretoriano de esta Sentencia, puesto que el Tribunal de Justicia se permite cierto grado de creación judicial al indicar al Estado croata de qué manera podría cambiar esa práctica procesal a fin de que resulte compatible con el Derecho de la Unión.

**PALABRAS CLAVE:** estado de derecho; protección legal efectiva en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión; independencia judicial; tribunal establecido previamente por la ley; juicio justo; Croacia; juez de registro; reuniones de sección del tribunal; conflicto interno

**ABSTRACT:** Starting from the first ruling that the Court of Justice of the EU dedicated to analyzing judicial independence and how Article 19 TEU, and when applicable, also Article 47 of the Charter of Fundamental Rights, require that every EU court complies with the rule of law value stated in Article 2 TEU, this contribution reviews the key cases that have reached the Court of Justice in which a violation of judicial independence has been alleged, including effective legal protection and the right to a judge established by law. Following this, the contribution focuses on the first case that has affected Croatia in this area. It explains in parallel the legal arguments used by the Advocate General in his Conclusions and those of the Court of Justice in its Judgment, aiming to identify their common points and those in which they diverge. Although both the Conclusions and the Judgment consider the Court of Justice to be competent, they differ in their views on whether the matter is admissible and whether the procedural mechanism in question is compatible with EU Law. The Court of Justice opines that a practice whereby the so-called registration judge —who has not heard the parties— can, in order to unify the case law of a court, block the issuance of the decision made by the corresponding judicial formation —which has heard the parties— is incompatible with EU Law. Similarly, the practice whereby that same registration judge can, if the conflict persists, refer the case to an enlarged section of that court, which in turn can require the judicial formation that dealt with the case to change the outcome of its decision, is also incompatible with EU Law. The contribution contextualizes the existence of this practice, which stems from a judicial hierarchy rooted in Croatia's communist past when it was part of the SFRY. Additionally, the contribution highlights the pretorian nature of the Judgment, as the Court of Justice allows a certain degree of judicial creativity by indicating how Croatia could amend that procedural practice so as to ensure its compatibility with EU Law.

**KEYWORDS:** rule of Law; effective legal protection in the fields covered by Union Law; judicial independence; tribunal previously established by law; fair hearing; Croatia; registrations judge; court section meetings; internal conflict

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN.— 1. EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE.— 2.LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA, PUNTO DE COINCIDENCIA.— 3.LA ADMISIBILIDAD DEL ASUNTO, PUNTO DE DIVERGENCIA.— 4.EL FONDO DE LAS CUESTIONES, PUNTO DE DIVERGENCIA: 4.1. El principio de seguridad jurídica; 4.2. El respeto del derecho a la tutela judicial efectiva: 4.2.1. *La exigencia de independencia judicial*; 4.2.2. *La exigencia del respeto del derecho de defensa*; 4.2.3. *El acceso a un tribunal establecido por la ley*.— 5. OTROS ARGUMENTOS INVOCADOS POR EL TJUE.— 6. IMPLICACIONES PARA EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CROATA.— CONCLUSIONES.

## INTRODUCCIÓN

“¿Qué grado de inseguridad jurídica puede soportar un ordenamiento jurídico?”<sup>1</sup>.

Con esta pregunta tan amplia, sugerente y hasta filosófica dan comienzo las Conclusiones presentadas el 26 de octubre de 2023 al Tribunal de Justicia por el Abogado General Sr. Priit Pikamäe en los asuntos acumulados C-554/21, C-622/21 y C-727/21 incoados por la Financijska Agencija de Croacia (en adelante, caso de la Agencia Financiera croata). Se trata de las Conclusiones a la que luego sería la Sentencia emitida por la Gran Sala el 11 de julio de 2024<sup>2</sup>, una decisión judicial que es la primera en la que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) reprocha a Croacia una práctica presente en su sistema procesal que afecta negativamente a la independencia judicial. Se trata también de un asunto en el que la Sentencia del Tribunal de Justicia se aparta sustancialmente de lo que el Abogado General proponía en sus Conclusiones<sup>3</sup>. Ambas razones convierten estos tres casos

<sup>1</sup> Párrafo 1 de las Conclusiones del Abogado General Priit Pikamäe al caso de autos.

<sup>2</sup> Sentencia del TJUE de 11 de julio de 2024, FINANCIJSKA AGENCIA Y HANN-INVEST D.O.O. (C 554/21), MINERAL-SEKULINE D.O.O. (C 622/21) Y UDRUGA KHL MEDVEŠČAK ZAGREB (C 727/21).

<sup>3</sup> En este sentido, fue premonitoria la opinión de algunos autores que, tras la emisión de las Conclusiones, sugerían al Tribunal de Justicia no seguir la opinión del Abogado General en su futura Sentencia: BAČIĆ SELANEC, N. y PETRIĆ, D.: “Internal Judicial Independence in the EU and Ghosts from the Socialist Past: Why the Court of Justice Should Not Follow AG Pikamäe in Hann Invest”, en *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 20 (2024), pp. 1-24; BAČIĆ SELANEC N. y PETRIĆ, D.: Op-Ed: ‘Socialist Legacy of (In)dependent Judiciary: Should the Court of Justice Follow the Opinion of AG Pikamäe in Hann Invest?’ en *Justice & Litigation*, 11 de abril de 2024; SARMIENTO, D. e IGLESIAS, S.: “Insight: Is this the End? – From the Polish Parliamentary Election to the Croatian HANN-INVEST case”, en el blog *EU LAW LIVE*, 31 de octubre de 2023.

acumulados en suficientemente atractivos desde el punto de vista jurídico para ser objeto de atención<sup>4</sup>.

En concreto, partiendo de la argumentación del primer caso en el que el Tribunal de Justicia se vio enfrentado al riesgo que parecía existir sobre la independencia judicial a consecuencia de ciertas medidas de ajuste adoptadas por un Estado miembro durante la crisis financiera —el caso de los jueces portugueses, C-64/16, de 27 de febrero de 2018—, el artículo pasa a realizar un excursus entorno a los más importantes (y muy abundantes) asuntos que se han presentado después ante este Tribunal por políticas, legislación o decisiones tomadas en otros Estados miembros que ponen en peligro la independencia judicial y, en todas las cuales, la competencia del Tribunal se fundamenta en el artículo 19 del TUE y, a veces, también en el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. A partir de ahí, el artículo se centra en dar a conocer el resultado del primer caso presentado por violación de la independencia judicial que afecta a Croacia, explicando de modo paralelo el razonamiento jurídico empleado por el Abogado General en sus Conclusiones y el del Tribunal de Justicia en su Sentencia. Aunque el Tribunal no está obligado en absoluto por la opinión del Abogado General, resulta interesante prestar atención al distinto enfoque con el que ambos abordan el asunto. El artículo también analiza aquellos otros argumentos que se emplean en la Sentencia —pero no así en las Conclusiones— que llevan al Tribunal a entender que sería incompatible con el artículo 19 del TUE la práctica croata según la cual un juez de registro —que no ha conocido del caso— puede en aras de la unificación de la jurisprudencia paralizar la resolución adoptada por la formación judicial correspondiente —que sí ha conocido el fondo del asunto— e incluso puede promover la reunión de una sección ampliada de ese tribunal, la cual a su vez puede forzar a la formación judicial que conoció el caso a cambiar el sentido de su decisión. El artículo también señala cómo el Tribunal se muestra de alguna manera algo benévolo con esta práctica heredada de la antigua Yugoslavia puesto que en su Sentencia da pistas al Estado croata, de un modo muy constructivo, sobre cómo podría reformar este mecanismo a fin de evitar ad futurum esta incompatibilidad salvaguardando la existencia tanto de la figura del juez de registro como de la reunión de sección ampliada del tribunal sentenciador.

## 1. EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE

El primer caso que se presentó ante el TJUE por el posible riesgo que se cernía sobre la independencia judicial en un Estado miembro de la Unión es el que llevó en 2018 a la famosa Sentencia de la Gran Sala en el asunto ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS JUÍZES PORTUGUESES Y TRIBUNAL DE

---

<sup>4</sup> Un breve pero interesante comentario sobre esta Sentencia lo realizan: PETRIĆ, D. y BAČIĆ SELANEC, N.: “Reshaping national Judiciaries under Article 19(1) TEU: the Grand Chamber’s Decision in Hann-Invest”, en *The Week*, 2024, n.º35.

CONTAS<sup>5</sup>. Sin embargo, la sentencia prejudicial que emitió el Tribunal de Luxemburgo en ese asunto determinó que realmente no había existido una violación de la independencia judicial derivada de las medidas que había adoptado Portugal. El TJUE llegó a la conclusión de que la rebaja temporal de los salarios de los jueces del Tribunal de Cuentas, medida decidida por el legislativo luso que había llevado al planteamiento de la solicitud de decisión prejudicial, en realidad no había supuesto un menoscabo de la independencia judicial como pretendían los miembros del Tribunal de Cuentas de ese país. Dicha medida se enmarcaba en las políticas de austeridad presupuestaria que se vieron obligados a adoptar muchos países europeos durante la crisis financiera que comenzó en 2007 y que llevó, entre otros ajustes, a la reducción de salarios de los cargos públicos, tanto del poder judicial, como del ejecutivo y el legislativo. Huelga añadir que esas políticas también llevaron al desempleo a gran número de asalariados del sector privado, a la pérdida de actividad económica para muchos trabajadores autónomos y al cierre de negocios y empresas.

Del razonamiento jurídico del TJUE en esta resolución judicial se extraen como principales ejes argumentales los siguientes: a) que el artículo 19 TUE y el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (en adelante, CDFUE) son la clave de bóveda de la competencia del TJUE en el tema de la independencia judicial, b) que los jueces nacionales son jueces comunitarios ya que el artículo 19 TUE les atribuye, junto al TJUE, el control judicial en el ordenamiento de la UE (pár. 32) y colaboran con éste para garantizar el cumplimiento del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados (pár. 33), c) que la Unión se basa en valores, entre los que destaca el valor del Estado de Derecho (pár. 30), d) que esos valores la UE los comparte con los Estados miembros en una sociedad caracterizada por la justicia (pár. 30), e) que compartir valores lleva a la confianza mutua entre los Estados miembros y, más específicamente, a la confianza en la labor de sus tribunales (pár. 30), f) que el principio de cooperación leal exige a los miembros de esta organización garantizar la aplicación del Derecho de la Unión en sus territorios (pár. 34), g) que corresponde a los Estados establecer las vías de recurso para asegurar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión y prever procedimientos que garanticen un control judicial efectivo en dichos ámbitos (pár. 34), h) que el principio de tutela judicial efectiva es un principio general de la UE, siendo elemento inherente a un Estado de Derecho la existencia de un control judicial efectivo del cumplimiento del Derecho de la Unión (párrafos. 35 y 36), i) que los Estados miembros deben asegurar que sus órganos jurisdiccionales cumplan las exigencias de la tutela judicial efectiva (párrafo 37), j) que uno de los factores que determina la existencia de un órgano jurisdiccional es justamente la independencia del mismo, según establece el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (párrafos 38 y 41), k) que la garantía de independencia es consus-

---

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018, C-64/16, ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS JUÍZES PORTUGUESES Y TRIBUNAL DE CONTAS.

tancial a la función de juzgar y se aplica tanto al TJUE como a los tribunales nacionales (párrafo 42), l) que la independencia supone, entre otras cosas, el ejercicio por parte de los tribunales de sus funciones jurisdiccionales con plena autonomía, y m) que los jueces no pueden estar sometidos a ningún vínculo jerárquico o subordinación respecto a terceros ni recibir órdenes o instrucciones de ningún tipo que puedan influir en sus decisiones (párrafo 44 de la Sentencia).

Así pues, pese a que el TJUE no encontró razón para reprochar a Portugal la medida adoptada desde el punto de vista de un eventual incumplimiento de la independencia judicial, la Gran Sala aprovechó la ocasión que le habían presentado dichos magistrados para elaborar y explicar diversas cuestiones como el contenido y alcance del artículo 19 TUE, la exigencia del respeto de los valores europeos consignados en el artículo 2 TUE —y, dentro de ellos, el Estado de Derecho—, la relación tan estrecha que media entre el Estado de Derecho y la independencia judicial del TJUE y de los jueces internos —que también son jueces europeos—, la relevancia de los principios de tutela judicial efectiva y cooperación leal, el reconocimiento de la independencia judicial como consecuencia de la tutela judicial efectiva, así como la necesidad de que los Estados arbitren mecanismos judiciales que cumplan esos valores y principios.

Esta es la primera y, hasta el momento, única sentencia que ha involucrado a Portugal en una materia relacionada con el Estado de Derecho y la independencia judicial. Sin embargo, tras ella se han multiplicado los casos en los que se han puesto en cuestión ante el TJUE distintos aspectos, procedimientos, prácticas o leyes internas de otros Estados miembros que, en opinión de los respectivos recurrentes, pondrían en peligro la independencia judicial y, de rebote, el Derecho de la Unión. La lista de casos es lamentablemente demasiado larga. El crecimiento ha sido exponencial, e incluye tanto remisiones prejudiciales como recursos por incumplimiento contra Estados miembros y alguno de anulación, habiendo implicado estos litigios especialmente a Hungría y Polonia pero también a Rumanía, Bulgaria y Malta, además del ya mencionado caso portugués<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Los asuntos que han llegado al TJUE y en los que se ha puesto en cuestión la independencia judicial han sido glosados, entre otros, por: CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, M.: “La protección de la independencia judicial en el derecho de la Unión Europea”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2020, 65, 11-31; CONCELLÓN FERNÁNDEZ, P.: “De nuevo sobre la cuestión prejudicial y la independencia judicial: el asunto “IS” (sentencia de 23 de noviembre de 2021, C-564/19)”, en *REDE. Revista Española de Derecho Europeo*, n° 81, 2022, págs. 159-190; CRAIG, P.: “Definition and conceptualisation of the Rule of Law and the role of judicial independence therein”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, 2022, vol. 50, pp. 165-184; SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D. y ARNALDOS ORTS, E.: “La independencia judicial en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea” en *Revista de Estudios Políticos*, 2022, 198, pp. 121-151; GARCÍA-VALDECASAS DORREGO, M. J.: “Estado de derecho e independencia judicial en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE: la consagración de la identidad constitucional europea” en *Revista Española De Derecho Europeo*, 2022, vol. 82, 19-76; GARCÍA-VALDECASAS DORREGO, M.

En la amplísima saga de casos que afectan a la independencia judicial y que han sido elevados al TJUE hay sobre todo cuestiones prejudiciales, pero también recursos por incumplimiento y algún recurso de nulidad. Entre ellos, destacan los siguientes:

La cuestión prejudicial MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY (DEFICIENCIAS DEL SISTEMA JUDICIAL) de 25 de julio 2018 plantea la ejecución de órdenes de detención europeas emitidas cuando el órgano judicial del Estado llamado a ejecutar la euro-orden constata que existen pruebas sólidas de que las condiciones en el Estado emisor, Polonia en este caso, son incompatibles con el derecho a un proceso equitativo y que el propio sistema judicial del Estado miembro emisor no respeta el Estado de Derecho<sup>7</sup>. El TJUE indicó que la independencia judicial ejerce un papel crítico en la orden de detención europea, como mecanismo de cooperación penal entre autoridades judiciales basado en principios de confianza recíproca y reconocimiento mutuo entre los Estados miembros. Dicho mecanismo solo puede desplegar su virtualidad si las autoridades judiciales de emisión y recepción comparten la nota de independencia.

En el recurso de incumplimiento COMISIÓN/POLONIA (INDEPENDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO) de 24 de junio de 2019, el TJUE determinó que la reducción de la edad de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo polaco y la sustitución forzada de los mismos por perfiles más favorables al gobierno, así como la facultad del Presidente de la República de prolongar discrecionalmente sus mandatos violaban los principios de inamovilidad e independencia judicial<sup>8</sup>.

En el también recurso de incumplimiento COMISIÓN/POLONIA (INDEPENDENCIA DE LOS TRIBUNALES ORDINARIOS) de 5 de noviembre de 2019 el TJUE entendió que Polonia incumplía los principios de inamovilidad e independencia judicial al establecer una edad de jubilación diferente para las mujeres y los hombres jueces en los tribunales ordinarios y en el Tribunal Supremo o en el cargo de fiscal, así como al facultar al Ministro de Justicia

---

J.: “El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia Associação sindical dos juizes portugueses (ASJP)” en *Revista Española De Derecho Europeo*, 2020, 72, pp. 75–95; IGLESIAS SÁNCHEZ, S.: *La independencia judicial ante el Tribunal de Justicia de la UE*, Cizur Menor, Aranzadi, 2024; LENAERTS, K.: “Upholding the Rule of Law through Judicial Dialogue”, en *Yearbook of European Law*, 2019, vol. 38, 1, pp. 3-17; OVÁDEK, M.: “The making of landmark rulings in the European Union: the case of national judicial independence”, en *Journal of European Public Policy*, 2022 vol. 3, n° 6, pp. 1119–1141; VANBERG, G., BROMAN, B., RITTER, C.: “The rise and protection of judicial independence”, en *Research Handbook on the Politics of Constitutional Law*, Mark Tushnet and Dimitry Kochenov, eds., 2023, pp. 246–261.

<sup>7</sup> Sentencia del TJUE de 25 de julio de 2018, C-216/18, MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY (DEFICIENCIAS DEL SISTEMA JUDICIAL).

<sup>8</sup> Sentencia del TJUE de 24 de junio de 2019, C-619/18, COMISIÓN/POLONIA (INDEPENDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO).

para autorizar o denegar la prórroga del ejercicio del cargo de los jueces de los tribunales ordinarios una vez alcanzada la nueva edad de jubilación de estos<sup>9</sup>.

En los asuntos acumulados A. K. Y OTROS/POLONIA, cuya sentencia es de 19 de noviembre de 2019, el TJUE abordó la legalidad de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo polaco, cuestionando su independencia debido al proceso de selección de sus miembros, que permitía una intervención indebida del poder ejecutivo. Más concretamente, estaba bajo sospecha la nueva sala competente para conocer los asuntos relativos a la jubilación forzosa de los jueces de este tribunal, una sala integrada por jueces de nuevo nombramiento elegidos por el Presidente de la República de Polonia a propuesta de un Consejo Nacional del Poder Judicial cuya independencia estaba, a su vez, en cuestión<sup>10</sup>.

En A. B. Y OTROS (NOMBRAMIENTO DE JUECES DEL TRIBUNAL SUPREMO - POLONIA) de 2 de marzo de 2021 el TJUE concluyó que la reforma del proceso de nombramiento de jueces en Polonia, que daba al ejecutivo un papel excesivo en la selección de los miembros de la judicatura e impedía apelar las decisiones, violaba los principios de independencia judicial al interferir con la separación de poderes<sup>11</sup>.

En el recurso REPUBBLIKA CONTRA IL-PRIM MINISTRU de 20 de abril de 2021, que afectó a Malta, el TJUE dictaminó que el Derecho de la UE no se opone a disposiciones nacionales que confieren al Primer Ministro del Estado una facultad decisiva en el proceso de nombramiento de los miembros de la judicatura siempre que intervenga en dicho proceso un órgano independiente encargado, en particular, de evaluar a los candidatos a un cargo judicial y de informar sobre ello al Primer Ministro<sup>12</sup>.

En la sentencia prejudicial de los asuntos acumulados ASOCIATIA “FORUMUL JUDECĂTORILOR DIN ROMÂNIA” V. INSPECȚIA JUDICIARĂ de 18 de mayo de 2021, el TJUE dictaminó que la Sección Especial para la Investigación de Delitos en la Magistratura que había creado Rumanía podía socavar la independencia judicial porque no había garantías de que no se pudiera usar como herramienta política para investigar indebidamente a jueces y fiscales. Asimismo, consideró que la normativa que permitía al gobierno hacer nombramientos interinos en ese órgano ignorando el procedimiento legal establecido generaba dudas al poder constituir un instrumento de control o presión política sobre la actividad de jueces y fiscales<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Sentencia del TJUE de 5 de noviembre de 2019, C-192/18, COMISIÓN/POLONIA (INDEPENDENCIA DE LOS TRIBUNALES ORDINARIOS).

<sup>10</sup> Sentencia del TJUE de 19 de noviembre de 2019, C-585/18, C-624/18 y C-625/18A. K. Y OTROS/POLONIA.

<sup>11</sup> Sentencia del TJUE de 2 de marzo de 2021, C-824/18, A. B. Y OTROS (NOMBRAMIENTO DE JUECES DEL TRIBUNAL SUPREMO – POLONIA).

<sup>12</sup> Sentencia del TJUE de 20 de abril de 2021, C-896/19 REPUBBLIKA CONTRA IL-PRIM MINISTRU.

<sup>13</sup> Sentencia del TJUE de 18 de mayo de 2021, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19 ASOCIATIA “FORUMUL JUDECĂTORILOR DIN ROMÂNIA” V. INSPECȚIA JUDICIARĂ.

En el recurso por incumplimiento COMISIÓN/POLONIA (RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS JUECES) de 15 de julio de 2021 el TJUE llegó a la conclusión de que el régimen disciplinario establecido en Polonia para los jueces no garantizaba la independencia judicial, ya que permitía la intervención política en los procedimientos disciplinarios<sup>14</sup>.

La Sentencia del 6 de octubre de 2021, en el caso W. Ż. (SALA DE CONTROL EXTRAORDINARIO Y DE ASUNTOS PÚBLICOS DEL TRIBUNAL SUPREMO — NOMBRAMIENTO), aborda la legalidad del nombramiento de jueces en Polonia, centrándose en la Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea evalúa si dicho nombramiento respeta los principios de independencia judicial y el Estado de Derecho. El TJUE determinó que el sistema de nombramiento de jueces en la Sala de Control Extraordinario comprometía la imparcialidad y la autonomía del poder judicial. Esto subraya la obligación de Polonia de garantizar un sistema judicial que cumpla con los estándares europeos. La Sentencia destaca la importancia de mantener la separación de poderes y proteger la imparcialidad del sistema judicial. La sentencia refuerza la supervisión de la UE sobre las reformas judiciales en los Estados miembros. En definitiva, refuerza la necesidad de asegurar la independencia de los jueces dentro de la UE<sup>15</sup>.

El caso EURO BOX PROMOTION Y OTROS de 21 de diciembre de 2021 trata cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho en Rumanía. Se refiere a la interpretación del Mecanismo de Cooperación y Verificación (MCV). La sentencia establece que el MCV, creado por la Comisión para supervisar las reformas judiciales y la lucha contra la corrupción en Rumanía, es jurídicamente vinculante. La Corte subraya la primacía del Derecho de la Unión, afirmando que los jueces rumanos pueden desobedecer resoluciones del Tribunal Constitucional si violan la legislación de la UE, en especial sobre independencia judicial y lucha contra la corrupción. Esencialmente, el Tribunal de Justicia reafirma el principio de primacía del Derecho de la Unión y la obligación de los miembros de garantizar un poder judicial independiente<sup>16</sup>.

El fallo en REPÚBLICA DE HUNGRÍA Y POLONIA CONTRA PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO de 16 de febrero de 2022, confirmó el mecanismo de condicionalidad del Estado de Derecho que vincula la concesión de fondos de la UE al respeto del Estado de Derecho. El TJUE dictaminó que la UE tiene el derecho de proteger su presupuesto asegurando que los Estados miembros se adhieran a los valores fundamentales de la UE, incluido

---

<sup>14</sup> Sentencia del TJUE de 15 de julio de 2021, C-791/19, COMISIÓN/POLONIA (RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS JUECES).

<sup>15</sup> Sentencia del TJUE de 6 de octubre de 2021, C-487/19, W. Ż. (SALA DE CONTROL EXTRAORDINARIO Y DE ASUNTOS PÚBLICOS DEL TRIBUNAL SUPREMO — NOMBRAMIENTO).

<sup>16</sup> Sentencia del TJUE de 21 de diciembre de 2021, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EURO BOX PROMOTION Y OTROS.

el Estado de Derecho, que incluye la independencia judicial, al utilizar los fondos de la UE<sup>17</sup>.

La sentencia del caso COMISIÓN CONTRA POLONIA (INDEPENDENCIA Y VIDA PRIVADA DE LOS JUECES) de 5 de junio de 2023 se añade a la jurisprudencia del TJUE sobre la independencia judicial frente a violaciones sistémicas del Estado de Derecho. Entre esas deficiencias sistémicas, está el que la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo de Polonia no garantiza la independencia y puede decidir sobre el estatuto de los jueces, incluyendo procedimientos penales y asuntos laborales. La legislación polaca califica como falta disciplinaria el examen de la independencia judicial, lo que contraviene el Derecho de la UE. E impide que los tribunales nacionales verifiquen la conformidad de las exigencias de la UE. La competencia exclusiva de ciertas salas del Tribunal Supremo para abordar la falta de independencia judicial vulnera el principio de primacía del Derecho de la UE. Además, el Tribunal consideró que Polonia infringió el derecho a la privacidad y la protección de datos personales garantizados por la Carta y el RGPD, al exigir a los jueces que presenten una declaración sobre su pertenencia a asociaciones, fundaciones sin ánimo de lucro y afiliación a partidos políticos<sup>18</sup>.

El caso YP Y OTROS de 13 julio 2023 ha llevado al TJUE a pronunciarse de nuevo sobre la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo polaco y a declarar que adolece de independencia e imparcialidad, razón por la cual esta Sala no debe ni levantar las inmunidades de un juez ni suspenderlas porque no cumple con los estándares de independencia judicial del artículo 19 TUE. Es más, existiría la obligación para las formaciones jurisdiccionales polacas de abstenerse de aplicar el Derecho interno, en concreto, las medidas de levantamiento de la inmunidad y de suspensión del juez de que se trata<sup>19</sup>.

En la sentencia de 18 de abril de 2024 en el procedimiento prejudicial OT Y OTROS, se dilucida la situación de unas personas procesadas por formar parte de un grupo criminal en Bulgaria. Inicialmente, el caso fue tratado por tribunales especializados en crímenes organizados. Estos tribunales fueron suprimidos en 2022 y sus competencias transferidas al Tribunal de la Ciudad de Sofía. La disolución se justificó para reforzar la independencia judicial, pues los tribunales especializados no lograron sus objetivos. La cuestión se centra en si la continuidad de los jueces de estos tribunales afecta a la imparcialidad e independencia judicial bajo el Derecho de la UE. El TJUE concluyó que la petición de decisión prejudicial era inadmisibile. Consideró que no se había demostrado que existiera una duda fundada sobre la independencia o imparcialidad del tribunal que asumió el caso tras la supresión del tribunal especializado<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Sentencia del TJUE de 16 de febrero de 2022, C-157/21, REPÚBLICA DE HUNGRÍA Y POLONIA CONTRA PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO.

<sup>18</sup> Sentencia del TJUE de 5 de junio de 2023, C-204/21, COMISIÓN CONTRA POLONIA (INDEPENDENCIA Y VIDA PRIVADA DE LOS JUECES).

<sup>19</sup> Sentencia del TJUE de 13 de julio de 2023, C-615/20 y C-671/20, YP Y OTROS.

<sup>20</sup> Sentencia del TJUE de 18 de abril de 2024, C 634/22, OT Y OTROS.

En el caso ASOCIAȚIA FORUMUL JUDECĂTORILOR DIN ROMÂNIA CONTRA PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALȚA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE, de 8 de mayo de 2024 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró que los Estados miembros no están obligados a permitir que asociaciones de jueces y fiscales recurran decisiones sobre el nombramiento de fiscales encargados de investigar casos contra ellos. Aunque se debe garantizar la tutela judicial efectiva, esto no implica que estas asociaciones tengan derecho a impugnar dichas decisiones, ya que no están directamente afectadas por los nombramientos. Por consiguiente, el mero hecho de que una normativa nacional no autorice a esas asociaciones profesionales a interponer un recurso de anulación contra el nombramiento de tales fiscales no basta para generar dudas legítimas en los justiciables en cuanto a la independencia judicial<sup>21</sup>.

El anterior es un listado que, sin pretensión de ser exhaustivo, refleja algunos de los principales problemas a los que se ha enfrentado el TJUE en su jurisprudencia sobre la independencia judicial. En el listado destacan casos que afectan al sistema judicial polaco pero también al rumano, maltés y húngaro. En estas resoluciones se reafirma la importancia de la independencia judicial como pilar del Estado de Derecho en la UE y destaca el papel del TJUE supervisando y garantizando que los Estados miembros cumplan con sus obligaciones en este sentido. Asimismo, se subraya que la intervención del poder ejecutivo en el sistema judicial pone en peligro la imparcialidad y la justicia. En muchas de ellas también se aborda el principio de protección judicial efectiva y se dictamina que los tribunales en los Estados miembros de la UE deben garantizar la independencia judicial al considerar la legalidad de las sentencias emitidas por los tribunales nacionales. Estos casos ilustran las tensiones a las que se enfrenta Europa sobre las violaciones del Estado de Derecho y destacan el papel del TJUE en la defensa de la independencia judicial y los principios democráticos. En definitiva, las decisiones del TJUE reafirman el papel de la Unión Europea a la hora de proteger los principios democráticos y el Estado de Derecho en sus Estados miembros.

Sin embargo, la elevación de casos ante el TJUE por supuesta violación de la independencia judicial no había afectado hasta el momento al último país que se incorporó a la UE. En efecto, Croacia no había sido aún cuestionada ante el Tribunal de Luxemburgo por este motivo. Esta situación contrastaba con el hecho de que el Cuadro de Indicadores de la Justicia que publica la Comisión Europea (*Judicial Scoreboard*) viniera mostrando que, año tras año, el índice de confianza de la población croata en su sistema judicial era ínfimo, de los peores de Europa, incluida la percepción de independencia interna. De hecho, en el Cuadro de Indicadores de la Justicia publicado en 2024, Croacia sigue figurando a la cola en la percepción que tiene la población sobre la independencia de sus jueces y tribunales. En concreto, se encuentra en el pues-

---

<sup>21</sup> Sentencia del TJUE de 8 de mayo de 2024, C-53/23 ASOCIAȚIA FORUMUL JUDECĂTORILOR DIN ROMÂNIA CONTRA PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALȚA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE.

to 27 de entre los 27 Estados miembros. Aunque no hay ningún país en peor situación, España tampoco sale bien parada puesto también en 2024 figura en el puesto número 22 teniendo por detrás solo a Italia, Eslovaquia, Polonia, Bulgaria y la mencionada Croacia. Paradójicamente, la percepción ciudadana sobre la independencia judicial es mejor en países que han sido objeto de demanda ante el TJUE por este motivo como Hungría, Rumanía y Malta<sup>22</sup>.

La principal razón alegada por la población de Croacia y España para esa falta de independencia judicial que perciben es, en ambos casos, la interferencia que consideran que ejercen el gobierno y los políticos en la acción judicial. En el caso de Croacia el porcentaje de los entrevistados que piensan así es el 60 por 100 mientras que en España es el 40 por 100, bien lejos de porcentajes insignificantes, muy inferiores al 10 por 100, de los que piensan que hay ausencia de independencia judicial en países como Dinamarca, Finlandia, Austria, Suecia, Alemania o Luxemburgo. Por otro lado, mientras que en España no llega al 30 por 100 el número de encuestados que consideran que el estatus de los jueces no garantiza su independencia, en Croacia (y Polonia) esta cifra alcanza el 47 por 100, siendo éste el porcentaje más alto en toda la Unión Europea<sup>23</sup>.

En este contexto es en el que se produce la presentación de tres asuntos ante el Tribunal Superior de lo Mercantil de Croacia sobre una eventual violación de la independencia judicial que, a su vez, fueron elevados al TJUE en remisión prejudicial, siendo acumulados por este último en un solo procedimiento (asuntos acumulados C-554/21, C-622/21 y C-727/21, entre FINANCIJSKA AGENCIA Y HANN-INVEST D.O.O. (C-554/21), MINERAL-SEKULINE D.O.O. (C-622/21) Y UDRUGA KHL MEDVEŠČAK ZAGREB (C-727/21) de 11 de julio de 2024)<sup>24</sup>. En dos de ellos (asuntos C-554/21 y C-622/21), el objeto del recurso eran las resoluciones por las que se desestimaba la solicitud de la Agencia Financiera croata para obtener el reembolso de los gastos correspondientes a su intervención en el marco de tres procedimientos de insolvencia. En el tercero de ellos (asunto C-727/21), el recurso era contra la

---

<sup>22</sup> Tradicionalmente, la percepción sobre la justicia no es positiva ni en Croacia ni en España (vide, ČEPO, D. y ČEHULIĆ, M: “Hiding behind digitalisation: Judiciary reform strategies”, en *¿La Europa de los valores? El declive del Estado de Derecho en Europa*, Sanz Caballero, S. (ed.), Aranzadi, 2023, pp. 371-390 y SANZ CABALLERO, S.: “Justice as a key component of the Rule of Law. The state of the play in Europe”, en *European values and the challenges of EU membership. Croatia in Comparative perspective*, Dario Cepo, (coord.), 2019, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, pp. 61-79, páginas 72 y 73

<sup>23</sup> Sobre las debilidades del poder judicial en Croacia, véase: PETRIĆ, D., GOLDNER LANG, I. y BAČIĆ SELANEC: “Rule of Law in the EU and the State of Croatian Judiciary”, en *Crisis Era European Integration*, 2024, Routledge, Puljiz, J. y Butkovic, H. (eds.).

<sup>24</sup> Sentencia del TJUE de 11 de julio de 2024, asuntos acumulados C-554/21, C-622/21 y C-727/21, entre FINANCIJSKA AGENCIA Y HANN-INVEST D.O.O. (C-554/21), MINERAL-SEKULINE D.O.O. (C-622/21) Y UDRUGA KHL MEDVEŠČAK ZAGREB (C-727/21).

desestimación de la solicitud realizada por la Agencia Financiera para incoar un procedimiento de administración judicial en el litigio principal.

De la temática de los casos no parece que se deduzca necesariamente una afectación de la independencia judicial pero lo cierto es que, en su remisión prejudicial, el tribunal remitente cuestionó la compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea de un mecanismo procesal que, en su opinión, podría entrar en contradicción con lo establecido en el artículo 19 TUE. El objeto de este mecanismo procesal es garantizar la coherencia de la jurisprudencia de los tribunales de segunda instancia, lo cual es en principio un objetivo loable. Sin embargo, el problema radica en que lleva a que el llamado “juez de registro”, que no participa en la resolución del litigio, primero pueda rehusar registrar y notificar a las partes la resolución aprobada por unanimidad por la formación judicial competente; que, en segundo lugar, este mismo juez de registro pueda incitar a los miembros de esa formación a modificar el contenido de su decisión; y en tercer lugar, en caso de que no modifiquen su decisión, puede llevar a que él mismo eleve el asunto a una formación ampliada de ese tribunal —que no ha conocido el asunto ni ha tenido en ningún momento contacto con las partes—, y que esta pueda emitir una “posición jurídica” que será vinculante para la formación judicial que conoció el caso y le indicará el sentido de la sentencia que finalmente deba emitir.

Esta es en resumen la inquietud que motivó al Tribunal Superior de lo Mercantil a presentar al TJUE las cuestiones prejudiciales que han dado lugar a la Sentencia en la que el TJUE falla contra la práctica procesal croata que pone en riesgo la independencia judicial. En concreto, el TJUE indica que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, se opone a un mecanismo procesal según el cual la resolución judicial adoptada por una formación a cargo de un asunto solo se envía a las partes y es final si el juez de registro, que es no es miembro de esa formación judicial, lo aprueba. Igualmente, la Sentencia indica que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, se opone a que una reunión de sección de dicho tribunal pueda modificar el contenido de la resolución judicial cuando en la reunión de sección participen jueces que no son miembros de la formación que ha adoptado la resolución judicial e incluso en ella puedan participar personas externas, y cuando, además, las partes no pueden formular alegaciones ante dicha reunión de sección.

Junto al hecho de tratarse de la primera sentencia que pone en el punto de mira la independencia judicial en Croacia, la Sentencia destaca por ser la primera en la que esta institución europea es llamada a reflexionar sobre la vertiente interna de la independencia judicial. En efecto, nunca antes el Tribunal había sido llamado a pronunciarse por un posible ataque al poder judicial provocado por jueces del propio tribunal que juzga el caso. Hasta el momento los asuntos sobre independencia judicial habían involucrado la interferencia del gobierno en la labor judicial<sup>25</sup>. Otro punto llamativo de este

---

<sup>25</sup> BAČIĆ SELANEC, N. y PETRIĆ, D.: “Internal Judicial Independence...”, *op. cit.*, p. 2.

asunto es que el TJUE no siguió la opinión del Abogado General que había preparado las Conclusiones. Muy al contrario, el Tribunal de Justicia enmendó las recomendaciones del Abogado General tanto en relación a la admisibilidad de la demanda prejudicial como en relación al fondo del asunto. Así, mientras que el Abogado General consideraba que la demanda era inadmisibile y que la normativa y práctica croatas objeto de la demanda no contrariaban el Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia admitió el caso y falló que el Derecho nacional croata iba en contra del artículo 19 TUE, apartado 1, segundo párrafo.

El Abogado General intenta por dos veces que el asunto no acabe contrariando la organización judicial de Croacia. La primera vez, cuando indica que el caso presentado, que cuestiona la compatibilidad de la organización judicial con el Derecho de la Unión Europea, no debería ser admitido a trámite. La segunda cuando indica que, en todo caso, si el Tribunal de Justicia decidiera entrar en el fondo del asunto, considera que las reglas judiciales de Croacia no van contra el artículo 19 TUE. Vale la pena resaltar que ninguna de las partes había formulado observaciones sobre la competencia del Tribunal ni tampoco sobre la admisibilidad de las peticiones, como reconoce el propio Abogado General (pár. 22 de las Conclusiones). Sin embargo, esto no impidió que tanto el Abogado General como el Tribunal de Justicia se ocuparan de desarrollar ambos aspectos en sus Conclusiones y en la Sentencia, respectivamente. De hecho, en el escrito de Conclusiones, el Abogado General divide claramente su argumentación en tres grandes apartados relativos, en primer lugar, a la competencia del Tribunal de Justicia; en segundo lugar a la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial; y en tercer lugar, al fondo del asunto, esquema que reproduce la Sentencia posterior aunque esta última no divide formalmente el texto en apartados.

## **2. LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA, PUNTO DE COINCIDENCIA**

Respecto a la competencia del Tribunal de Justicia, el Abogado General aclara dos extremos que en realidad son dos caras de la misma moneda: por un lado, incumbe al propio Tribunal de Justicia examinar las circunstancias en las que el juez nacional se dirige a él con el fin de verificar su propia competencia y la admisibilidad de la solicitud prejudicial. Por otro, el Tribunal de Justicia solo puede interpretar el Derecho de la Unión dentro de los límites de las competencias que tiene atribuidas (párrafos. 22 y 23 de las Conclusiones). Al dar su parecer sobre este punto, el Abogado General entiende que así como el Tribunal de Justicia sí es competente para interpretar el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo (que versa sobre la composición y funciones del Tribunal de Justicia de la UE), en cambio no lo es para interpretar el artículo 47 de la CDFUE (que proclama la tutela judicial efectiva y el derecho a un juez imparcial), siendo estas las dos disposiciones legales de ámbito comuni-

tario que habían sido evocadas en las peticiones de decisión prejudicial por el Tribunal Superior de lo Mercantil croata.

Respecto a la competencia para pronunciarse sobre el artículo 19 TUE, el Abogado General recuerda que, aunque corresponde a los Estados decidir cómo organizan su sistema judicial, deben hacerlo cumpliendo con las exigencias que les impone el Derecho de la UE. Esto es así porque el artículo 19 TUE es aplicable a cualquier órgano judicial que pueda verse llamado a pronunciarse sobre cuestiones relativas a la aplicación o interpretación del Derecho de la UE, por tanto, cuestiones comprendidas en ámbitos cubiertos por el Derecho de la UE. El artículo 19 TUE es aplicable y, en consecuencia, el Tribunal de Justicia es competente porque los jueces nacionales son jueces comunitarios en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, independientemente de cuál sea la situación en la que los Estados miembros apliquen el Derecho de la UE. En cambio, según el artículo 51 de la CDFUE, las disposiciones de la Carta solo se dirigen a los Estados miembros cuando estos aplican Derecho de la Unión y, aunque los procedimientos de insolvencia parece que guardan relación con el Derecho de la UE, el tribunal nacional remitente realmente no mencionó en sus solicitudes ninguna disposición del Derecho de la UE relativa a procedimientos de insolvencia que fuera aplicable en los procedimientos principales. En consecuencia, en opinión del Abogado General, el Tribunal de Justicia no sería competente para pronunciarse sobre el artículo 47 CDFUE porque de las resoluciones de remisión no se desprende que las partes recurrentes hayan invocado un derecho conferido por una disposición del Derecho de la Unión (párrs. 24-26 de las Conclusiones).

Conviene adelantar que el Tribunal de Justicia en su Sentencia de 11 de julio de 2024 acepta estos aspectos de las Conclusiones aunque inicia su estudio en el orden contrario a como lo hizo el Abogado General. Así, el Tribunal de Justicia declara en primer lugar su incompetencia para interpretar el artículo 47 de la CDFUE debido a que el órgano jurisdiccional croata no ha indicado que los litigios principales se refieran a la interpretación o aplicación de una norma del Derecho de la UE a la que se esté dando efecto a nivel nacional (párrs. 32 y 33 de la Sentencia). En segundo lugar, el Tribunal de Justicia procede a recordar que, según el artículo 19, apartado 1, párrafo segundo del TUE, corresponde a los Estados miembros establecer un sistema de recursos que garantice la tutela judicial efectiva de los justiciables en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la UE, con independencia de las situaciones en las que los Estados apliquen el Derecho de la UE y sea cual sea el órgano jurisdiccional nacional llamado a pronunciarse. Como lo anterior es aplicable al Tribunal Superior de lo Mercantil croata, el cual obviamente forma parte del sistema judicial del país, el Tribunal de Justicia entiende que sí es competente para interpretar el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en estos tres asuntos acumulados (párrafos 34 y 38 de la Sentencia).

Puede resultar llamativo que el Tribunal de Justicia se considere competente para pronunciarse sobre la aplicación al caso del artículo 19 del TUE pero que, por el contrario, no se considere competente respecto del artículo 47

de la CDFUE. El artículo 19 del TUE parece que esté cosechando una aplicación cuasi universal. La razón es que todo órgano jurisdiccional de un Estado miembro está llamado a poder tener que ocuparse algún día (de hecho, más pronto que tarde) de algún asunto que afecte a ámbitos cubiertos por el Derecho de la UE. Por ello todo juez nacional, desde el más modesto juez de paz de una pedanía al más alto tribunal de cualquier Estado miembro, son jueces comunitarios y se debe asegurar que las vías de recurso internas garanticen un control judicial efectivo en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

En cambio, según el artículo 51 de la CDFUE, la Carta se dirige a los Estados miembros solo cuando aplican Derecho de la Unión. Y dado que el Tribunal Superior de lo Mercantil croata no indicó que los tres litigios principales exigieran la interpretación o aplicación de ninguna norma de la UE (pár. 32 de la Sentencia) y ni siquiera invocó elementos que indicaran que los litigios principales estuvieran comprendidos en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión (pár. 28 de las Conclusiones), el Tribunal de Justicia no sería competente para interpretar el artículo 47 de la Carta en los presentes asuntos. Dicho esto, parece claro que el tribunal remitente no alegó una supuesta incompatibilidad del mecanismo cuestionado con ninguna norma de Derecho derivado de la UE pero sí lo hace con una norma de Derecho originario de la UE como es el artículo 19 TUE.

### **3. LA ADMISIBILIDAD DEL ASUNTO, PUNTO DE DIVERGENCIA**

Un punto en el que divergen las Conclusiones y la Sentencia es sobre la admisibilidad del asunto. Así, el Abogado General sugería la inadmisión pero el Tribunal optó por lo contrario, es decir, admitió los casos acumulados y se pronunció sobre el fondo.

El escrito de Conclusiones es en este punto mucho más prolijo que la Sentencia (18 párrafos de las primeras dedicados a la admisibilidad frente a 4 párrafos de la segunda). La argumentación del Abogado General, aunque extensa, no siempre resulta fácil de seguir y genera ciertas dudas en cuanto a su coherencia. Las Conclusiones comienzan recalcando la relevancia que reviste para el Tribunal de Justicia realizar un buen examen de admisibilidad debido al alcance del artículo 19, apartado 1, párrafo segundo (pár. 30 de las Conclusiones). Para enfatizar la importancia de un análisis riguroso de admisibilidad, se hace alusión al número tan alto de solicitudes prejudiciales que ha recibido el Tribunal de Justicia tras la sentencia sobre los jueces portugueses. Algunos de esos asuntos ponían en jaque la independencia judicial y revelaban atentados graves contra el Estado de Derecho. Sin embargo, hay otros en los que, en opinión del Abogado General, se tratarían “otros” temas como la falta de promoción de un juez o su clasificación en la escala laboral. Aunque el Abogado General no califica este segundo tipo de casos —que denomina “otros”—, parece que da a entender que no afectarían al Estado de Derecho, o no lo afectarían en igual medida que los primeros, ya que serían quizá de inferior importancia.

El Abogado General sugiere que, en este contexto, el rigor en la apreciación de la admisibilidad sería el único límite al examen de peticiones de decisión prejudicial “contrarias al espíritu y finalidad” de lo que es el recurso prejudicial (párrafo 30 de las Conclusiones). Las Conclusiones recuerdan cómo el artículo 267 del TFUE constituye un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los tribunales internos. La justificación de la remisión prejudicial no radica en formular opiniones consultivas sobre cuestiones hipotéticas sino en la necesidad de que exista esa decisión prejudicial para que el juez interno pueda resolver el litigio de modo efectivo. Así, el Tribunal de Justicia presta asistencia al juez interno en un litigio concreto del que conoce, razón por la cual en ese procedimiento debe existir un vínculo de conexión entre el litigio y las disposiciones del Derecho de la UE cuya interpretación se solicita. Por tanto, el Abogado General entra a desarrollar el concepto de “necesidad” (y, además, de necesidad objetiva) de esa decisión prejudicial (párrafo 31 de las Conclusiones). Llegado este punto, el Abogado General habla de que el vínculo de conexión puede ser directo —cuando el tribunal interno debe aplicar la norma de la UE cuya interpretación se solicita para resolver sobre el fondo del litigio—, o indirecto —cuando la decisión prejudicial puede proporcionar al tribunal interno una interpretación sobre disposiciones procesales del Derecho de la UE que esté obligado a aplicar para emitir su fallo o bien una interpretación del Derecho de la UE que le permita resolver cuestiones procesales de Derecho nacional antes de poder resolver el fondo del litigio del que conoce (párrafo 32). En su opinión, aunque los procedimientos de insolvencia (que están en el origen de estos asuntos acumulados) guardan cierto vínculo sustantivo con el Derecho de la UE, este vínculo resulta insuficiente para satisfacer el criterio de necesidad. Además, las peticiones prejudiciales solicitadas tampoco evidencian que el tribunal interno tenga que aplicar el artículo 19 TUE, al que aluden las cuestiones prejudiciales, con el fin de resolver el fondo de estos asuntos (párrafo 33 de las Conclusiones). El Abogado General añade que el tribunal interno no parece pretender que el Tribunal de Justicia le proporcione aclaraciones sobre el fondo de los litigios de los que conoce sino sobre una cuestión de naturaleza procesal de Derecho interno entendida en sentido amplio, a saber, si la interpretación que haga el Tribunal de Justicia del artículo 19 TUE le permitiría apartarse de las posiciones jurídicas adoptadas por la sección de los jueces de que se trata en los litigios principales (párrafo 34 de las Conclusiones). Todo ello le lleva a pensar que la problemática procesal suscitada no responde a una necesidad inherente para la solución de litigios relativos al Derecho de la UE (párrafo 35 de las Conclusiones).

El Abogado General Pikamäe cita al también Abogado General Bobek cuando señala que no existe una independencia judicial en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea distinta a la independencia judicial en asuntos internos para, a renglón seguido, añadir que esta observación no permite obviar la fase de admisibilidad de las cuestiones prejudiciales planteadas, ni exime al Tribunal de Justicia de plantearse si el Derecho de la UE resulta efectivamente de aplicación en el asunto que se dirime a nivel interno

en Croacia (pár. 40). Según las Conclusiones, el que la problemática planteada por el tribunal interno pueda tener cierta gravedad por su carácter sistémico en el sistema judicial croata afecta al fondo del caso, no al examen de admisibilidad. Además, esa gravedad tampoco podría constituir la motivación para declarar la admisibilidad (pár. 41). En opinión del Abogado General, aunque el Tribunal de Justicia puede admitir que se le pregunte sobre una disposición de Derecho de la UE con objeto de resolver una cuestión de índole procesal nacional a fin de que el litigio nacional respete el Derecho de la UE, esto solo debe ser así cuando se trate de una resolución del tribunal interno en la que este se pronuncie sobre el fondo de un litigio principal relativo al Derecho de la UE. En este punto, las Conclusiones indican que la jurisprudencia del TJUE no se caracteriza precisamente por su homogeneidad y que algunas resoluciones de inadmisibilidad se enmarcan en esta línea de argumentación mientras que otras no, habiéndose adoptado en el pasado soluciones en apariencia contradictorias (párrafos 42-44 de las Conclusiones). El riesgo de caer en una interpretación extensiva, incluso ilimitada, del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, que declararía siempre competente al TJUE, lleva a Pikamäe a considerar que, en el caso de autos, las cuestiones prejudiciales planteadas no se refieren a una interpretación del Derecho de la UE que responda a una necesidad objetiva para la resolución de los litigios principales sino que tienen un carácter general, lo que justificaría la inadmisión de los casos (párrafos 46 y 47).

El razonamiento del Abogado General resulta en algunos momentos confuso. No obstante, no deja de ser legítimo plantearse si el artículo 19 TUE da derecho al TJUE a “intervenir” y pronunciarse sobre todo tipo de asunto que afecte al sistema judicial de un Estado miembro, incluso aunque el litigio no tenga vínculo con el Derecho de la Unión. Si esto fuera así, en nuestra opinión se le estaría otorgando al TJUE una especie de competencia general por el hecho de que los tribunales nacionales puedan verse llamados a aplicar el Derecho de la UE. Si la respuesta es que esta eventualidad sí autorizaría al TJUE a pronunciarse sobre cualquier extremo relativo a la administración de justicia de los Estados miembros, se podría llegar a un eventual vaciamiento de las competencias nacionales por las cuales los Estados miembros deciden cómo quieren organizar su sistema judicial.

Con respecto a la argumentación del Tribunal de Justicia en relación con la admisibilidad de las peticiones de decisión jurisdiccional, la Sentencia de la Gran Sala recuerda cuál es la función de un recurso prejudicial, que no radica en la formulación de opiniones consultivas sobre cuestiones hipotéticas o generales sino en la necesidad de solucionar un litigio concreto, razón por la cual la decisión prejudicial solicitada debe ser necesaria para que el órgano jurisdiccional pueda emitir su fallo en un asunto del que está conociendo (párrafos 39 y 40 de la Sentencia). En este sentido, el Tribunal de Justicia comprueba que el Tribunal Superior de lo Mercantil croata se ve confrontado en los dos primeros casos (C-554/21 y C-622/21) a las instrucciones del juez de registro y en el tercero (C-727/21) a la obligación de resolver conforme a la

posición jurídica adoptada por la reunión de sección de lo mercantil, siendo así que esas instrucciones y esa posición jurídica afectan a resoluciones ya dictadas por la formación del Tribunal Superior de lo Mercantil correspondiente y que dichos litigios no se considerarán finalizados a nivel interno ni serán notificadas sus sentencias a las partes a menos que se cumplan esas instrucciones y esa posición jurídica. Dado que el Tribunal Superior de lo Mercantil lo que busca es saber si van contra el artículo 19 TUE intervenciones tales como que la formación jurisdiccional correspondiente se vea compelida a seguir las instrucciones del juez de registro o que la posición jurídica adoptada por una sección ampliada del tribunal remitente sea de obligado cumplimiento para los jueces que conocieron del asunto, el Tribunal de Justicia entiende que procede declarar admisibles las tres peticiones de decisión prejudicial (párrafo 41 de la Sentencia). Se trataría de dilucidar si esas intervenciones van contra el artículo 19 TUE, el cual exige la independencia judicial de cualquier órgano jurisdiccional llamado a interpretar o aplicar el Derecho de la UE.

Por tanto, parece que el Tribunal de Justicia rehúye la compleja y extensa argumentación presentada por el Abogado General sobre el concepto de “necesidad” aplicado a las cuestiones prejudiciales, con la que intentaba discriminar cuándo la respuesta a una solicitud prejudicial es necesaria para resolver el litigio principal y cuándo, en su opinión, no lo es. Conviene recordar, aun a riesgo de repetirnos, que no existe la obligación en absoluto para el Tribunal de seguir el planteamiento que hace el Abogado General en sus Conclusiones y, sin duda, este punto es prueba de ello. El Tribunal de Justicia admite el caso asumiendo de pasada y casi sin usar argumentación jurídica que, efectivamente, a través de una remisión prejudicial no se pueden plantear preguntas teóricas pero declarando que, en este caso, la respuesta del Tribunal de Justicia a las cuestiones planteadas es necesaria para que el tribunal remitente pueda concluir definitivamente los tres litigios principales (párrafo 41 de la Sentencia). Para llegar a este resultado, el Tribunal de Justicia no hace referencia a ningún argumento relativo a los ámbitos cubiertos por el Derecho de la UE ni a ninguna norma de Derecho derivado de la UE. Simple y sencillamente argumenta en menos de 15 líneas que el Tribunal Superior de lo Mercantil se ve confrontado al juez de registro y a la posición jurídica adoptada por una reunión de la sección ampliada de lo mercantil de ese Tribunal. Añade que esa confrontación se debe a unas resoluciones adoptadas por el juez de registro y por una posición jurídica de la sección de lo mercantil vinculante que afectarían al contenido de resoluciones ya dictadas por las formaciones judiciales correspondientes. El Tribunal de Justicia entiende que las intervenciones del juez del registro y de la reunión de sección ampliada de lo mercantil en la actividad jurisdiccional del tribunal remitente justificarían que se dilucidara, como pide el Tribunal Superior de lo Mercantil, si el artículo 19 TUE está en contra de dichas intervenciones. Por esta razón declara admisibles las peticiones de decisión prejudicial (párr. 42 de la Sentencia).

Así pues, el Tribunal de Luxemburgo parece arrogarse una competencia casi general para estudiar la compatibilidad con el TUE de normas y prácticas judiciales de los Estados miembros sin ni siquiera verse obligado a justificar cómo el asunto concreto que se le eleva conecta con el Derecho de la UE o con un ámbito de actuación de la UE. Es más, se diría que ni siquiera el juez nacional remitente tiene en realidad que hacer ningún tipo de esfuerzo de reflexión para explicar por qué considera que el asunto que eleva al Tribunal de Justicia tiene un vínculo con el Derecho de la UE o nexo comunitario. En definitiva, se diría que el hecho de que un juez interno funja a la vez como juez comunitario concede per se título al Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre cualquier aspecto del sistema judicial o de la organización judicial de un Estado miembro.

#### **4. EL FONDO DE LAS CUESTIONES, PUNTO DE DIVERGENCIA**

Pese a que el Abogado General era de la opinión de que los asuntos acumulados C-554/21, C-622/21 y C-727/21 no debían ser admitidos, aún así en sus Conclusiones analiza el fondo de las cuestiones planteadas en aras de la exhaustividad del ejercicio de su misión de asistencia al Tribunal de Justicia. Y, aquí, de nuevo, Conclusiones y Sentencia no coinciden.

En esencia, de las cuestiones prejudiciales se desprende que el órgano jurisdiccional remitente duda sobre si es compatible con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, un mecanismo interno —que incluye normativa y práctica nacionales y que está dirigido a garantizar la coherencia de la jurisprudencia del tribunal—, según el cual una resolución judicial de segunda instancia solo se enviará a las partes en orden a la conclusión del asunto si un juez de registro, que no es miembro de la formación judicial que dictó esa resolución, aprueba su contenido y si una reunión de sección de ese órgano jurisdiccional nacional tiene competencia para adoptar posiciones jurídicas que vinculan a la totalidad de las salas o jueces de dicho órgano jurisdiccional.

El Abogado General divide su argumentación en dos apartados principales: uno, relativo a la exigencia de seguridad jurídica y otro relativo al respeto del derecho a la tutela judicial efectiva. A su vez, el último apartado está dividido en tres subsecciones. Una, sobre la exigencia de independencia judicial; otra, sobre la exigencia del respeto del derecho de defensa; y, el último sobre la exigencia de acceso a un tribunal establecido por la ley. Aunque el Tribunal de Justicia no sigue esta estructura en su Sentencia, lo cierto es que en la decisión prejudicial trata casi todos estos aspectos de un modo u otro, aunque algunas veces solo lo haga de soslayo.

##### **4.1. El principio de seguridad jurídica**

Mientras que el Abogado General dedica un apartado completo de sus Conclusiones a analizar con carácter preliminar la importancia que reviste el

principio de seguridad jurídica a la hora de prevenir las divergencias jurisprudenciales, el Tribunal de Justicia en su Sentencia no menciona la seguridad jurídica más que dos veces. En concreto, el Tribunal de Justicia menciona la seguridad jurídica solo para indicar que toda medida o práctica nacional que tenga como propósito evitar o corregir divergencias jurisprudenciales y, de este modo, garantizar la seguridad jurídica que es consustancial al principio del Estado de Derecho, debe cumplir las exigencias que se derivan del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo (párrafo 48 de la Sentencia).

En cambio, la alusión del Abogado General al principio de seguridad jurídica es mucho más elaborada, hasta el punto de que las Conclusiones realizan un pequeño excursus teórico sobre lo que se significa la seguridad jurídica y por qué es aplicable al caso. En concreto, el Abogado General argumenta que la seguridad jurídica es un principio general del Derecho de la UE cuyo fin es garantizar la previsibilidad de las situaciones y relaciones jurídicas derivadas del Derecho de la UE. La seguridad jurídica exigiría que las normas jurídicas sean claras y precisas y su aplicación previsible para los justiciables, a fin de que los interesados puedan conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les imponen las normas, conozcan sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y que, en consecuencia, puedan tomar las medidas oportunas (párrafo 50 de las Conclusiones). A continuación, enlaza este principio de seguridad jurídica con la labor que desarrolla el TJUE. Para ello explica que corresponde a la misión original del Tribunal de Justicia garantizar la coherencia de la jurisprudencia que interpreta el Derecho de la UE, lo cual supone previsibilidad y esta, a su vez, seguridad jurídica. Añade a esto que la remisión prejudicial tiene por objeto que el Derecho de la UE produzca los mismos efectos en todos los Estados miembros y evitar divergencias en la interpretación de las normas de la UE que deban aplicar los tribunales nacionales (párrafo 51 de las Conclusiones). A renglón seguido, afirma que un mecanismo vertical de unificación de jurisprudencia en el que los órganos jurisdiccionales supremos de los Estados miembros intervengan no es contrario per se al Derecho de la UE, incluso si las resoluciones de los órganos jurisdiccionales supremos fueran obligatorias para los tribunales inferiores, excepto si el Derecho nacional no garantizara la independencia de los órganos jurisdiccionales supremos o si ese mecanismo pudiera impedir que un tribunal nacional planteara una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia (párrafo 52 de las Conclusiones).

Para el Abogado General, la posibilidad de que existan divergencias jurisprudenciales entre los tribunales nacionales o en el seno de un mismo tribunal es inherente a todo sistema judicial. Frente a ello, el principio de seguridad jurídica pretende justamente garantizar cierta estabilidad a las situaciones jurídicas y fomentar la confianza del público en la justicia. En efecto, la persistencia de divergencias jurisprudenciales entraña el riesgo de generar un estado de incertidumbre jurídica que reduzca la confianza del público en el sistema judicial, siendo esta confianza uno de los componentes fundamentales del Estado de Derecho. Por ello, los Estados miembros tie-

nen la obligación de organizar su sistema judicial de tal forma que se eviten resoluciones divergentes y se establezcan mecanismos que garanticen la coherencia y unificación de la jurisprudencia (párrafo 53 de las Conclusiones).

Pese a que reconoce que resolver posibles contradicciones de sentencias que contengan interpretaciones divergentes suele ser función de los tribunales supremos, considera que esto no excluye la toma en consideración de mecanismos que aseguren una jurisprudencia armonizada también en segunda instancia, como ocurre en el caso de autos. En realidad, la previsibilidad del Derecho y su seguridad jurídica es una preocupación de todo sistema judicial, independientemente del rango del tribunal. En este punto, el Abogado General parece abogar por la bondad del mecanismo procesal croata que es objeto de análisis, al defender que cada órgano jurisdiccional de segunda instancia debe velar por la unidad de su propia jurisprudencia, garantizando así una coherencia horizontal. Sin embargo, el Abogado General finaliza este apartado dando pie al comienzo del siguiente, que está dedicado a la tutela judicial efectiva, al indicar que en cualquier caso lo que no puede ocurrir en ningún caso es que un mecanismo destinado a garantizar la coherencia de la jurisprudencia vulnere el acceso a un tribunal independiente e imparcial establecido por la ley (párrafos 54 y 55).

Así, mientras que el Abogado General concede un papel relevante al principio de seguridad jurídica en la argumentación que propone al Tribunal para resolver el caso, en cambio este pasa prácticamente de puntillas sobre dicho principio y lo da por hecho.

#### **4.2. El respeto del derecho a la tutela judicial efectiva**

El apartado de las Conclusiones dedicado a la tutela judicial efectiva comienza con un repaso de ideas y conceptos que el texto va concatenando y que, en buena lógica, deberían ser claros y pacíficamente aceptados por todos. En concreto: que la UE se fundamenta en valores, que nada ni nadie obliga a un Estado a adherirse a la UE, que los Estados miembros deben respetar y preservar los valores del artículo 2 TUE, que la sociedad europea se caracteriza particularmente por la justicia, que esos valores son comunes a todos los Estados miembros, que uno de esos valores es el Estado de Derecho, que la confianza mutua entre los Estados miembros surge de compartir valores, que la confianza mutua alcanza especialmente a los sistemas judiciales nacionales y que el respeto de los valores del artículo 2 TUE es condición sine qua non para disfrutar de todos los derechos inherentes a la condición de Estado miembro. Todo esto significa que un Estado miembro puede modificar su legislación para mejorar la protección del valor del Estado de Derecho pero no para reducirla. Por tanto, los Estados miembros deben velar por evitar cualquier regresión en la organización de la administración de justicia y deben abstenerse de adoptar medidas que puedan menoscabar la independencia judicial, a lo que añade que el valor del Estado de Derecho en la UE se concreta, en particular, en el artículo 19 TUE (párrafo 56 de las Conclusiones).

Seguidamente, el Abogado General entra en un razonamiento jurídico que al lector puede confundir y conducir a cierta perplejidad. En concreto, para argumentar que corresponde a los Estados establecer un sistema de vías de recurso y procedimiento que garanticen el principio de tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la UE, las Conclusiones utilizan el artículo 47 CDUE, además del artículo 19 TUE. Obviamente, no genera confusión el uso por su parte del artículo 19 TUE ya que, previamente, el Abogado General había declarado que el Tribunal de Justicia era competente para interpretar esta disposición. Pero, en cambio, sí genera cierta sorpresa la referencia al artículo 47 CDFUE porque antes afirmó que el TJUE era incompetente para interpretar dicha disposición en el asunto de autos. La argumentación sobre el artículo 47 CDFUE que desarrolla aquí el Abogado General hunde sus raíces en la tradición jurisprudencial más antigua y originaria del antiguo Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, puesto que proviene de los comienzos de la protección de los derechos fundamentales en el ámbito comunitario, una época en la que destacan, entre otras, sentencias como *STAUDER*<sup>26</sup>, *NOLD*<sup>27</sup>, *INTERNATIONAL*<sup>28</sup>... En aquellos tiempos, el Tribunal de Justicia fue pionero puesto que fue la primera institución comunitaria que reconoció que los derechos fundamentales eran contenido de principios generales del Derecho Comunitario y que, para localizar e identificar esos principios generales, se inspiraría en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y en los convenios internacionales de derechos humanos de los que los Estados miembros fueran partes y, muy especialmente entre ellos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>29</sup>. Pues bien, fiel a esta argumentación, el Abogado General recuerda que la tutela judicial efectiva es uno de esos principios generales reconocidos por el Derecho de la Unión, principio que emana de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, y que está además consagrado en los artí-

---

<sup>26</sup> Sentencia del TJCE de 12 de noviembre 1969, *STAUDER/COMISIÓN*, C-29/69, Rec.1969, pp. 419ss.

<sup>27</sup> Sentencia del TJCE de 14 de mayo de 1974, *NOLD/COMISIÓN*, C-4/73, Rec.1974, pp.491ss.

<sup>28</sup> Sentencia del TJCE de 17 de diciembre de 1970, *INTERNATIONALE HANDELSGELLSCHAFT mbH/EINFUHR-UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL*, C-11/70, Rec.1970, pp.1161ss.

<sup>29</sup> DAUSES, M.: «La Protection des Droits Fondamentaux dans l'Ordre Juridique Communautaire», en *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1984, n.3, pp.401-424; DIEZ PICAZO, L. M.: «¿Una Constitución sin Declaración de Derechos? Reflexiones Constitucionales sobre los Derechos Fundamentales en la Comunidad Europea», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1991, n.32, pp.135-155; RIDEAU, J.: «El Papel del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Técnicas de Protección», en *Tribunales Constitucionales Europeos y Derechos Fundamentales*, 1984, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp.737-561; MOITINHO de ALMEIDA, J. C.: «Protección de los Derechos Fundamentales en la Jurisprudencia del TJCE» en *El Derecho Comunitario Europeo y su Aplicación Judicial*, 1993, Cívitas, Madrid, pp.97-131; ROBLES MORCHON, G.: *Los Derechos Fundamentales en la Comunidad Europea*, 1988, Ed. CEURA, Madrid.

culos 6 y 13 del CEDH (relativos a los derechos de defensa y al derecho a un recurso efectivo, respectivamente).

Hasta aquí, la argumentación del Abogado General es impecable. La confusión, en nuestra opinión, comienza a partir del momento en que el escrito de Conclusiones añade que el principio de tutela judicial efectiva se reconoce en la actualidad en el artículo 47 de la Carta y las Conclusiones dedican el grueso de la explicación a analizar esta disposición jurídica en lugar de centrarse únicamente en la aplicación al caso de las tradiciones constitucionales y del CEDH (párrafos 57 y 58 de las Conclusiones). Así, insiste en que para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la UE el artículo 47 CDFUE “debe tomarse debidamente en consideración a los efectos de la interpretación de artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo”. Igualmente, el Abogado General vuelve a necesitar hacer uso del artículo 47 de la Carta para argumentar que la independencia judicial y el acceso a un juez independiente son necesarios para que los órganos jurisdiccionales nacionales aseguren la tutela judicial efectiva (párrafo 58 de las Conclusiones).

En este sentido, el abordaje por parte del Abogado General de esta cuestión acaba impregnando también la propia argumentación del Tribunal de Justicia y conduce a confusión porque la Sentencia también alude al artículo 47 de la Carta, e incluso al artículo 52 de esta y a las Explicaciones al texto de la Carta elaboradas por el Praesidium de la Convención que redactó la Carta. Y aunque el Tribunal indica que el artículo 47 CDFUE se corresponde con el artículo 6, párrafo 1, del CEDH lo cierto es que apenas usa en su razonamiento jurídico la jurisprudencia del TEDH sino su propia interpretación del artículo 19 del TUE. El TJUE alude con frecuencia en esta parte de su Sentencia al artículo 47 de la Carta justificándolo en que este artículo se corresponde con el artículo 6, apartado 1, del CEDH pero no parece fiar su argumentación solamente a la aplicación del artículo 47 de la Carta (cosa para lo que parecía que no era competente según lo establecido previamente), sino que también utiliza otras disposiciones legales (CEDH y TUE) así como jurisprudencia propia. Es más, en su Sentencia el Tribunal indica que dado que cuando la Carta contiene derechos que corresponden a derechos incluidos en el CEDH se debe garantizar la coherencia entre los mismos, y que el artículo 47, párrafo segundo de la Carta se corresponde con el artículo 6, apartado 1 del CEDH, lo que debe hacer el TJUE en los presentes casos acumulados es garantizar un nivel de protección que respete el garantizado por el artículo 6 del CEDH tal cual lo interpreta el TEDH (párrafo 46 de la Sentencia).

Tras estas referencias generales, las Conclusiones entran de un modo mucho más profundo a estudiar tres aspectos del respeto de la tutela judicial efectiva que en opinión del Abogado General deben tenerse en cuenta tales como la exigencia de independencia judicial, la exigencia del respeto del derecho de defensa y el acceso a un tribunal establecido por la ley. Cabe destacar que el Tribunal de Justicia solo se hace eco en su Sentencia del primero y del tercero de estos tres aspectos, y además lo hace de un modo muy leve, tomando de las Conclusiones los pocos puntos que le interesan para cons-

truir la Sentencia y descartando otros muchos. Este proceder tampoco es sorprendente puesto que en todo momento el Tribunal puede despegarse del contenido de las Conclusiones, que no son vinculantes para él.

Sorprende en esta parte de la Sentencia lo poco que el TJUE alude a la jurisprudencia del TEDH, pese a que sí alude al CEDH en varias ocasiones. En concreto, en toda la Sentencia solo cita dos pronunciamientos del TEDH y justamente lo hace en ambos casos en esta parte de la Sentencia. En concreto, cita el párrafo 86 de la Sentencia PARLOV-TKALCIC/CROACIA<sup>30</sup>, para referirse a que la faceta externa de la independencia judicial también engloba la protección de los jueces frente a injerencias indebidas que procedan de dentro del órgano jurisdiccional (párrafo 54 de la Sentencia) y el párrafo 99 de la Sentencia COËME Y OTROS/BÉLGICA<sup>31</sup> para referirse a que la exigencia de que un tribunal esté establecido por ley incluye necesariamente que el proceso seguido ante el mismo cuente con garantías (párrafo 57 de la Sentencia), dos puntos que posteriormente se verá que son clave en este pronunciamiento judicial.

Consideramos una oportunidad perdida el que el TJUE no haga más alusión a la profusa jurisprudencia que existe en el TEDH sobre la independencia judicial. Entre esta amplia jurisprudencia, y solo nombrando algunos de los casos que el propio TEDH clasifica como “casos clave”, destacan los siguientes casos: BAKA/HUNGRÍA, GRZĘDA/POLONIA, GUÐMUNDUR ANDRI ÁSTRÁÐSSON/ISLANDIA, GUMENYUK Y OTROS/UCRANIA, y RAMOS NUNES DE CARVALHO Y SÁ/PORTUGAL<sup>32</sup>, entre otros<sup>33</sup>.

#### 4.2.1. La exigencia de independencia judicial

La pregunta que se hace el Abogado General sobre la independencia judicial y la respuesta que se da a sí mismo, son las siguientes: “En el caso

<sup>30</sup> Sentencia del TEDH, PARLOV-TKALCIC/CROACIA, demanda 24810/06 de 22 de diciembre de 2009.

<sup>31</sup> Sentencia del TEDH, COËME Y OTROS/BÉLGICA, demandas 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 y 33210/96 de 22 de junio de 2000.

<sup>32</sup> Sentencias del TEDH BAKA/HUNGRÍA demanda 20261/12 de 23 de junio de 2016, GRZĘDA/POLONIA, demanda 43572/18 de 15 de marzo de 2022, caso GUÐMUNDUR ANDRI ÁSTRÁÐSSON/ISLANDIA, demanda 26374/18 de 1 de diciembre de 2020, GUMENYUK Y OTROS/UCRANIA, demanda 11423/19 de 22 de Julio de 2021, RAMOS NUNES DE CARVALHO Y SÁ/PORTUGAL [GC] demandas 55391/13, 57728/13 y 74041/13 de 6 de noviembre de 2018.

<sup>33</sup> El artículo 6 CEDH es, con diferencia, el más alegado históricamente ante el TEDH y el que, en consecuencia, más sentencias ha producido en la jurisprudencia del Tribunal. Como ejemplo de ello, solo en relación a Polonia y, específicamente, solo sobre la composición y el trabajo del Consejo Nacional de la Magistratura de ese país, las sentencias del TEDH, todas ellas condenatorias, llegan casi a la decena. Un estudio de las mismas se realiza en SANZ CABALLERO, S.: “El Consejo Nacional de la Magistratura: Actor en Polonia, repercusiones en Europa”, en *Ius cogens*, 2023, vol. 11, DOI: 10.2307/jj.7968022.21.

de autos, ¿cabe considerar que la intervención del juez del registro y de la sección de los jueces, dos órganos jurisdiccionales del mismo nivel que la formación jurisdiccional que tiene atribuido el asunto, puede menoscabar la exigencia de independencia de los miembros de esta formación? Considero que procede responder a esta pregunta en sentido negativo” (párrafo 65 de las Conclusiones).

Al margen de que se comparta o no el sentido de las Conclusiones, lo que no se puede negar es que el Abogado General trata de fundamentar de modo suficiente su opinión jurídica. Así, por ejemplo, se esfuerza por desarrollar los principios más aplicables al caso, como la independencia judicial. Con respecto a esta, el Abogado General explica que es inherente a la función jurisdiccional la independencia de los tribunales la cual, a su vez, está integrada en el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva y también el derecho a un proceso equitativo, derecho fundamental este último absolutamente necesario para salvaguardar los valores comunes proclamados en el artículo 2 TUE y, en particular, el valor del Estado de Derecho (párrafo 60 de las Conclusiones). Explica de un modo didáctico la diferencia entre los dos aspectos de la independencia, explicación que luego el Tribunal retoma y copia en su Sentencia. Estos dos aspectos son la independencia externa y la interna. La primera implica que el órgano debe ejercer sus funciones con plena autonomía, sin estar sometido jerárquicamente ni subordinado respecto a terceros y sin recibir instrucciones, presiones o injerencias externas que puedan hacer peligrar su autonomía a la hora de juzgar o pueda influir en sus decisiones. En cambio, la independencia interna se asocia al concepto de imparcialidad y objetividad y se refiere a la equidistancia que debe guardar el juez respecto a las partes del litigio y sus intereses. Todo ello exige la existencia de reglas sobre cuestiones como la composición del órgano, la duración de su mandato, o las causas de recusación, inhibición y cese, lo cual permitirá apartar cualquier tipo de duda legítima sobre la impermeabilidad y neutralidad del tribunal, tanto frente a elementos externos como internos. A este respecto, las Conclusiones abogan también por la apariencia de independencia en un Estado de Derecho a fin de no menoscabar la confianza de los justiciables en la administración de justicia (párrafos 61 y 62 de las Conclusiones). Seguidamente, el Abogado General reconoce que, si bien la jurisprudencia del TJUE sobre independencia judicial está centrada sobre todo en proteger a los jueces frente a presiones externas del poder legislativo y ejecutivo, esto no excluye que también resulte aplicable en otro contexto que pueda calificarse como puramente interno. Así, en este asunto concreto se trata de saber si el artículo 19 TUE prohíbe unas disposiciones y una práctica nacionales relativas a un mecanismo cuyo objetivo es garantizar la coherencia de la jurisprudencia mediante la intervención de dos órganos pertenecientes al mismo tribunal en el que prestan sus servicios los jueces autores de dichas resoluciones (párrafo 63 de las Conclusiones). El Abogado General confirma la corrección de su diagnóstico usando para ello la jurisprudencia del TEDH relativa al artículo 6 del CEDH en el caso PARLOV-TKALCIC (que justamente afectó a Croacia), según la cual la independencia judicial exige no solo que

los jueces no estén sometidos a influencias indebidas procedentes de fuera del sistema judicial sino también influencias procedentes del interior de este. La independencia exigiría que los jueces no puedan ser objeto de presiones o directrices por parte de otros jueces o de quienes tienen la responsabilidad administrativa de la justicia, como el presidente del tribunal o de una de sus secciones (párrafo 64 de las Conclusiones).

El Abogado General se afana en dar a entender la importancia que reviste la unificación de la jurisprudencia así como la necesidad de que los tribunales sigan criterios comunes en cuestiones jurídicas controvertidas (párrafo 66 de las Conclusiones). Todo ello le lleva a dar por bueno el funcionamiento tanto de la sala de sección jurisdiccional ampliada de Croacia como la figura del juez de registro. Para ello distingue entre interpretación y aplicación de la norma jurídica, algo que existe en el ámbito de la Unión a través de la cuestión prejudicial pero que también existe en otros ordenamientos nacionales (párrafo 68 de las Conclusiones).

Respecto a la reunión de la sección ampliada del Tribunal Superior de lo Mercantil, hay que entender que esta impuso un criterio a la formación que había conocido del caso a través de la emisión de una posición jurídica cuyo contenido iba en sentido contrario al de la resolución de la formación judicial correspondiente que conocía del caso. Sin embargo, el Abogado General recuerda que a esa reunión de sección de contenciosos mercantiles también fueron convocados los tres miembros de la formación judicial que había conocido del caso y que en ella pudieron exponer su opinión, que en esa reunión también estuvo el juez de registro, que la reunión la convocó el presidente del Tribunal a instancias del juez de registro, que en ella hubo un quorum de participación muy amplio puesto que participaron por videoconferencia 28 del total de 31 jueces convocados, que la aprobación de la posición jurídica por mayoría legitimaba la adopción de decisiones válidas y que el objetivo de la aprobación de una posición jurídica es siempre unificar la jurisprudencia. Todas las anteriores serían razones que abonarían la idea de que esta intervención de la sección ampliada no vulnera el artículo 19 TUE. En concreto, las Conclusiones consideran que el hecho de que la formación judicial que conoció del caso, que es parte integrante de un órgano colegiado que ha fijado una posición jurídica, esté obligada a aplicar esta, cumple el objetivo de seguridad jurídica sin contravenir el principio de independencia judicial (párrafo 69 de las Conclusiones).

El Abogado General también se muestra benévolo respecto a la intervención en el procedimiento del juez de registro, pese a que se trate de asuntos en cuyas audiencias no ha estado presente y, por tanto, pese a que no haya oído en juicio a las partes enfrentadas. Reconoce que el juez de registro tiene la facultad para bloquear el proceso de toma de decisiones e impedir que la decisión de la formación judicial que conoce del asunto se convierta en un acto judicial notificado a las partes. Sin embargo, este juez no puede sustituir la apreciación de la formación que conoce del asunto por la suya propia, aunque sí puede devolver el asunto a la formación que conoce del caso con sus

observaciones para que lo reexamine. Asimismo, si persiste la discrepancia entre la opinión de la formación judicial correspondiente y el juez de registro, este último podrá alertar al presidente del tribunal o al de sección, que son los competentes para someter el asunto a una formación jurisdiccional ampliada, la cual adoptará una posición jurídica en aras de la unificación de la jurisprudencia. Si esta posición jurídica fuera contraria a la decisión de la formación que conoció del caso, esta última se vería obligada a emitir su resolución en el sentido que exija la posición jurídica de la sección ampliada, que es vinculante.

Pese al intervencionismo del que adolece el mecanismo vinculante arriba descrito, el Abogado General entiende que el procedimiento no es intrusista porque la formación que ha conocido el caso, al fin y al cabo, aún no ha dictado su resolución final sino que solo ha resuelto una cuestión jurídica. El Abogado General, sin dar ejemplos concretos, indica que hay ordenamientos jurídicos en los que también se producen situaciones similares, aunque en algunos de ellos la posición jurídica adoptada por una sección judicial ampliada sería solo consultiva, no obligatoria como en este caso, y, en otros casos, no sería un juez de registro, externo al caso, el que decidiría si un asunto se debe llevar a una sección ampliada o incluso a un órgano jurisdiccional tercero sino que sería la propia formación que conoce del caso la que directamente puede dar traslado del asunto si constata un riesgo de divergencia en la jurisprudencia (párrafos 71 y 72 de las Conclusiones).

Por su parte, el Tribunal de Justicia rescata, de un modo resumido, el esforzado desarrollo que había realizado el Abogado General en sus Conclusiones sobre los principios aplicables al caso. En este sentido, indica en su Sentencia que la exigencia de independencia judicial es inherente a la función jurisdiccional, que esta enlaza con el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a un proceso equitativo, así como que tanto la tutela judicial efectiva como el derecho a un proceso equitativo son capitales para la protección de los derechos que el Derecho de la UE confiere a los justiciables y la salvaguarda de los valores comunes de los Estados miembros proclamados en el artículo 2 TUE y, en particular, del Estado de Derecho (párrafo 49 de la Sentencia).

A continuación, el Tribunal de Justicia rescata y copia de las Conclusiones la elaboración que en ellas se hacía sobre el aspecto externo e interno de la independencia judicial, que la Sentencia define en idénticos términos que el Abogado General, antes de pasar a explicar cuáles son las consecuencias de esas garantías de independencia, a saber, la existencia de reglas —especialmente en cuanto a la composición del órgano—, que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables con respecto a la impermeabilidad del órgano frente a cualquier elemento externo y en lo que atañe a su neutralidad ante los intereses en litigio (párrafos 50-52 de la Sentencia). De modo muy breve, el Tribunal recuerda la importancia de que los jueces estén protegidos frente a intervenciones o presiones externas que amenacen su independencia, para lo cual cobran gran importancia las reglas aplicables al estatuto de los

jueces y al ejercicio de sus funciones. Estas reglas deben excluir cualquier tipo de influencia directa a través de instrucciones así como también otras formas de influencia más indirectas que puedan orientar las decisiones de los jueces. Por tanto, se trata también de evitar una falta de apariencia de independencia o imparcialidad que menoscabe la confianza que la administración de justicia debe inspirar en una sociedad democrática y un Estado de Derecho. El Tribunal termina esta parte de la Sentencia apostillando, como ya lo hacía el Abogado General en sus Conclusiones, que aunque lo habitual en la faceta externa de la independencia es el propósito de preservar la independencia de los órganos jurisdiccionales frente a los poderes legislativo y ejecutivo de conformidad con el principio de separación de poderes que caracteriza a todo Estado de Derecho, no obstante esta faceta externa de la independencia también debe entenderse que engloba la protección de los jueces frente a influencias indebidas, como las que concurren en el caso de autos, que más que provenir de los otros poderes del Estado provienen de dentro del propio órgano jurisdiccional (párrafo 54). En este sentido y en este punto de la argumentación, parece que el Tribunal de Justicia es más claro que las Conclusiones porque, aunque en realidad el Tribunal está haciendo suyo el razonamiento del Abogado General, sin embargo habla de influencias indebidas “desde dentro del órgano jurisdiccional” (pár. 54 de la Sentencia) mientras que el Abogado General hablaba de que la salvaguarda de la independencia de los órganos jurisdiccionales no solo se daba frente a los poderes legislativo y ejecutivo sino que resultaba plenamente aplicable “en otro contexto... que pueda calificarse como puramente interno” (pár. 63 de las Conclusiones). Creemos que la dicción del Tribunal es más clara ya que habla de “desde dentro” del sistema judicial en lugar de hablar del “contexto puramente interno” del sistema judicial. Así evita que pueda producirse confusión entre los aspectos externo e interno de la independencia judicial puesto que, aunque la influencia indebida a través de instrucciones u órdenes provenga de dentro del poder judicial, aún así estaríamos ante un caso de ataque al aspecto externo de la independencia judicial, no al interno. Esto es así porque el aspecto interno de la independencia es definido como la equidistancia e imparcialidad que debe guardar el órgano jurisdiccional respecto de las partes en litigio y a sus intereses respectivos, por lo que este aspecto se relaciona más con la idea de objetividad interna de los jueces y su aplicación estrictamente de la norma jurídica y solo de ella.

#### 4.2.2. *La exigencia del respeto del derecho de defensa*

El Abogado General dedica una subsección del apartado sobre el respeto de la tutela judicial efectiva al derecho de defensa. En él reflexiona más a fondo sobre el mecanismo procesal croata que es cuestionado por las remisiones prejudiciales. No deja de llamar la atención que, de nuevo, en esta subsección de las Conclusiones haga un uso abundante de la CDFUE y, en concreto, de su artículo 47, cuando sin embargo él mismo descartó previamente la competencia del Tribunal de Justicia para interpretar dicha disposición en el asunto de autos.

En toda esta subsección lo que parece planear es la cuestión de la equidad del proceso, lo cual afecta a multitud de aspectos de un litigio. En concreto, la Comisión en sus observaciones muestra su preocupación por que, en Croacia las reuniones de sección no sean accesibles al público y las partes no puedan presentar en ellas alegaciones. Además, las actas de las reuniones de sección no se publican y en ellas participan jueces que no han leído los escritos de las partes ni han oído a las partes. Similar inquietud plantea la Comisión respecto al juez de registro (párrafo 73 de las Conclusiones).

Con el objetivo de intentar responder a estas inquietudes, el Abogado General refiere que la tutela judicial efectiva y el concepto de proceso equitativo constan de varios aspectos entre los que se incluye el derecho de defensa. El derecho a ser oído es, a su vez, parte integrante del derecho de defensa, el cual garantiza a cualquier persona la posibilidad de expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista durante un procedimiento. Como se ha indicado, llama la atención que el Abogado General se apoye en los artículos 47 y 48 de la CDFUE, además de en el artículo 6 CEDH, para reafirmar estas ideas.

Según la argumentación del Abogado General, la aplicación del derecho de defensa a este caso pasa por recordar que, según el Código de Enjuiciamiento croata, los órganos jurisdiccionales están vinculados por sus sentencias desde el momento de su publicación y, en caso de que no se hayan publicado, desde el de su envío. Asimismo, no producirán efectos frente a las partes hasta que no les sean notificadas. Adicionalmente, en los litigios de segunda instancia, el asunto se considera finalizado desde la fecha de envío de la resolución desde la oficina judicial, tras la devolución del asunto desde el servicio de seguimiento y registro.

El Abogado General comprueba que el mecanismo procesal en cuestión forma parte de la deliberación del proceso ante la formación judicial que conoce el asunto, y que, en realidad, tras la deliberación de la misma aún no se dicta ninguna resolución. También indica que esta fase de deliberación se produce al final de un procedimiento en el cual las partes han podido exponer sus pretensiones de manera contradictoria. Además, acepta la idea de que la fase de deliberación tiene como único fin permitir a los jueces realizar una labor de reflexión sobre el litigio planteado y sobre la resolución de este de conformidad con las normas jurídicas aplicables. En realidad, parece que interpreta esta fase de deliberación de forma positiva, que justifica porque esta fase incluye una reflexión colegiada con otros jueces miembros de la sección que no disponen de los autos del asunto y referida únicamente a la interpretación abstracta de las normas jurídicas controvertidas sobre las que se ha discutido durante el procedimiento contradictorio previo. Y todo ello, pese a que los jueces en el seno de la sección pueden debatir sobre jurisprudencia no citada por las partes o pueden hacer un razonamiento analógico usando una disposición distinta de la examinada en el asunto tramitado ante la formación que conoce de este (párrafos 76-78 de las Conclusiones).

Respecto a cómo acomoda el Tribunal de Luxemburgo en su resolución judicial este aspecto relativo al respeto del derecho de defensa, lo cierto es

que la Sentencia no lo trata como tal o al menos no lo hace de un modo separado o autónomo. Es cierto que en su argumentación menciona el principio de contradicción como parte del derecho a un proceso equitativo y a la tutela judicial efectiva pero, en realidad, lo hace dentro de la argumentación sobre la exigencia de que el tribunal esté establecido por la ley, razón por la cual este aspecto se estudiará seguidamente.

#### 4.2.3. *El acceso a un tribunal establecido por la ley*

La argumentación del Abogado General en esta subsección, que se inscribe en el apartado que las Conclusiones dedican a la tutela judicial efectiva, no deja al lector indiferente. Hay dos motivos principalmente, a saber: el propio resultado que parece anticiparse en esta subsección y la argumentación empleada, que se antoja inacabada.

En esta subsección el escrito de Conclusiones no usa ni una sola vez el artículo 47 de la CDFUE, ni tan siquiera menciona la CDFUE como tal. En realidad, esto es lo suyo ya que anteriormente el propio Abogado General descartó la competencia del Tribunal de Justicia para interpretar el artículo 47 de la CDFUE. Lo que ocurre es que en subsecciones anteriores no tuvo reparo en citar y describir el contenido de esta disposición de la Carta. En cambio, en esta subsección, el Abogado General hace suyo el artículo 6, apartado 1, del CEDH, el cual cita de modo recurrente (hasta en tres ocasiones distintas) para apoyar sus argumentos y no cita el artículo 47 de la Carta. Sin embargo, resulta algo sorprendente que esta subsección comience con la frase “Basándose en reiterada jurisprudencia del TEDH, el Tribunal de Justicia...” (párrafo 79 de las Conclusiones), cuando sin embargo después no se cita ninguna sentencia del Tribunal de Estrasburgo sino solo jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo.

En todo caso, en esta subsección el Abogado General se afana en explicar lo que significa ser un “tribunal establecido por la ley”. Esta expresión tiene por objeto evitar que la organización del sistema judicial quede a merced de la discreción del poder ejecutivo. También tiene por objetivo que una ley aprobada por el legislativo regule esta materia, de conformidad con las normas que delimitan el ejercicio de su competencia. Ser un tribunal prescrito por la ley es una expresión que refleja el principio del Estado de Derecho. No solo alude a la base jurídica de la propia existencia del tribunal sino también la composición del órgano jurisdiccional, así como a cualquier disposición de Derecho interno cuyo incumplimiento implique la irregularidad de la participación de uno o más jueces en el examen del asunto (párrafo 79 de las Conclusiones). El derecho a un tribunal establecido por la ley es en sí mismo un derecho vinculado con las garantías de independencia e imparcialidad de los miembros del órgano jurisdiccional, ya vistas en la subsección anterior. En este punto, las Conclusiones retoman y repiten parte de los argumentos utilizados en la subsección anterior sobre la defensa del derecho de defensa

puesto que aquí se reitera la importancia de la independencia y la imparcialidad como garantías de un proceso equitativo, del respeto de la supremacía de la ley, de la separación de poderes, de la necesidad de preservar la confianza que el poder judicial debe inspirar en el justiciable y de la independencia de este poder frente a los demás poderes (párrafo 80 de las Conclusiones).

En relación a los antecedentes del asunto que nos ocupa, el Abogado General aclara que las normas nacionales contempladas en esta remisión prejudicial no tratan sobre la existencia o las competencias del Tribunal Superior de lo Mercantil croata, sino sobre su proceso de toma de decisiones. En concreto, la situación que causa la remisión se produce tras el fin del procedimiento contradictorio escrito y, en su caso, oral, que conduce a la adopción del acto judicial final por el que se dirige el litigio planteado por las partes, y más concretamente, se refiere a las condiciones en las que intervienen en este proceso la sección de los jueces y el juez del registro. La razón por la que el Abogado General se preocupa por este tema es porque, en su opinión, el proceso de toma de decisiones que tiene lugar tras el fin de procedimiento contradictorio en el que han participado las partes, constituye necesariamente un elemento inherente al concepto de lo que es un “tribunal establecido por la ley”. Por tanto, habría que comprobar si este procedimiento en el que intervienen el juez del registro y/o la sección ampliada del tribunal supone o no una violación del derecho a un tribunal establecido por la ley, máxime dada la legitimidad de la que goza el poder judicial en un Estado democrático regido por la supremacía de la ley. En conclusión, la solicitud prejudicial no se refiere a un incumplimiento de las normas internas sino a la existencia de disposiciones que rigen la fase de deliberación del proceso que generarían dudas sobre si el tribunal ante el que se sustancia el caso cumpliría el requisito de ser un tribunal prescrito por la ley (párrafos 81 y 82 de las Conclusiones).

De alguna manera, esta parte de la argumentación se nos antoja algo incompleta. La razón es porque, de los dos tipos de intervención en el procedimiento cuya compatibilidad con el derecho a un tribunal previsto por la ley y con el Derecho de la UE es cuestionada, las Conclusiones se ocupan de explicar sobre todo uno de ellos. En concreto, la argumentación sobre la intervención del juez de registro parece mucho más desarrollada que la argumentación sobre la intervención de la sección ampliada del tribunal, cuestión esta última que las Conclusiones evocan pero no describen en profundidad para poder determinar su impacto real.

En efecto, las Conclusiones son poco generosas en su análisis de la naturaleza y consecuencias que tiene en el procedimiento nacional la participación en las deliberaciones de la sección ampliada del tribunal. Sobre este punto, las Conclusiones dicen única y muy livianamente que las normas relativas al funcionamiento de la sección de los jueces tienen su origen en la Ley del Poder Judicial croata y que por tanto se fundamentan en una base jurídica que ofrece el grado de previsibilidad y certeza necesarios para satisfacer la exigencia de un juez previsto por la ley. El Abogado General zanja el tema demasiado escuetamente. Más que demostrar la adecuación a Derecho de la

cuestión objeto de duda, simplemente asume y da por bueno que se trata de un procedimiento que no plantea dudas legítimas en cuanto a la independencia judicial (párrafo 83 de las Conclusiones).

Comparativamente hablando, las Conclusiones son mucho más generosas a la hora de explicar la naturaleza de la intervención del juez del registro, que también está prevista en la Ley del Poder Judicial. Según el Abogado General, la función del juez de registro es hacer un seguimiento y estudio de la jurisprudencia y, más específicamente, detectar casos judiciales similares a fin de velar por un tratamiento uniforme de los mismos y, en caso de no ser así, informar al presidente de la sección de los jueces para que convoque una reunión y para que, tras el debate y votación por mayoría, se adopte una posición jurídica vinculante (párrafos 84 y 85 de las Conclusiones). La remisión de los asuntos al juez del registro, que se produce antes del envío de las resoluciones desde la oficina judicial, se desprende del Reglamento de Procedimiento de los Tribunales, el cual desarrolla la Ley del Poder Judicial. No deja de sorprender que el Abogado General reconozca que ni la citada Ley ni el citado Reglamento se refieren expresamente a la facultad del juez del registro de suspender el registro de una deliberación de una formación jurisdiccional, competencia y función esta última que se derivaría de una práctica judicial o, como alega el gobierno croata, de un acto judicial interno del tribunal. A pesar de desempeñar una función tan determinante como esta y a pesar, además, de que dicha función no se encuentre formalmente recogida en la legislación, el Abogado General tacha al juez de registro como de simple informador de un “mero acto de administración judicial” al presidente de sección. En su opinión, la intervención del juez de registro contribuye a la coherencia y eficacia de un mecanismo que es apto para garantizar la jurisprudencia del tribunal (párrafo 86 de las Conclusiones).

Sin que nos quede muy claro cómo del argumento anterior el Abogado General pasa al siguiente ni si lo que sigue es consecuencia de lo anterior, las Conclusiones seguidamente indican que en estas circunstancias la intervención específica del juez del registro en el proceso de toma de decisiones no es en absoluto comparable en su alcance a la intervención de la sección en lo tocante al contenido del acto judicial que pone fin al litigio. Por ello el Abogado General considera que la intervención del juez del registro no debe quedar encuadrada en la exigencia contenida en la expresión “establecido por la ley” (párrafo 87 de las Conclusiones).

Se nos escapa la razón del salto que da aquí en su argumentación y por qué excluye tan rápidamente del alcance o exigencia de que el tribunal “esté previsto por la ley” la intervención del juez del registro mientras que, por el contrario, sí incluye en esa exigencia la intervención de la sección ampliada del tribunal. Nos resulta tanto más sorprendente el resultado sugerido por el Abogado General cuando lo cierto es que en las Conclusiones se elabora y explica bastante más profundamente la naturaleza e impacto que tiene la labor del juez del registro que la naturaleza e impacto que tiene la labor de la sección ampliada del tribunal. Quizá el que la argumentación sobre la sección

ampliada sea en esta subsección tan cicatera se deba a que en la subsección anterior, es decir, la relativa al derecho de defensa, el Abogado General explicó —aunque muy breve y levemente— algún aspecto concreto del trabajo de la sección de jueces.

En todo caso y sea como fuere, finalmente las Conclusiones consideran que a la sección ampliada del tribunal sí le es aplicable la exigencia legal de que el juez esté previsto por la ley pero al juez del registro, no (párrafo 87 de las Conclusiones). Esta propuesta produce confusión y perplejidad. No se alcanza a comprender por qué una intervención tan determinante como la que lleva a cabo el juez del registro, no estaría encuadrada dentro de la exigencia de que el tribunal esté previsto por la ley. No hay que olvidar que el juez del registro, sin haber oído a los litigantes en el procedimiento principal, puede enmendar la opinión de los jueces que sí los han oído al devolverles el asunto para que repiensen su respuesta, y que, si no lo hacen, puede bloquear la resolución del caso dando aviso al presidente del órgano judicial para que reúna a la sección ampliada la cual, a su vez, podrá imponer su parecer a los jueces que conocieron el caso a través de una posición jurídica obligatoria. Si estas acciones tan aparentemente intrusivas no afectan al requisito de que el juez esté previsto por la ley, no sabemos muy bien qué lo afectaría. Es más, en nuestra opinión, el hecho de que la función de “bloqueo” (que se atribuye al juez del registro cuando no esté conforme con lo que resuelva la formación judicial que conoce del caso) no esté ni en la Ley ni en el Reglamento judiciales y haya surgido como una mera práctica interna parece que genera la propia inseguridad jurídica de la que el Abogado General, si atendemos al primer apartado de sus Conclusiones, dice que hay que huir.

Por su parte, el TJUE en su Sentencia también desarrolla el argumento de que los tribunales deben estar preestablecidos por la ley. Para ello, toma algunas ideas de las Conclusiones pero añade, bien información nueva, bien información que en el texto del Abogado General estaba implícita pero no era expresamente mencionada. Entre las ideas que rescata de las Conclusiones, destaca la del vínculo indisociable que media entre las garantías de independencia judicial, de imparcialidad de los jueces y de acceso a un tribunal establecido por la ley. También destaca que el artículo 2 TUE exige la existencia de tribunales preestablecidos por la ley, principio que se deriva del Estado de Derecho. Asimismo, proviene de las Conclusiones la afirmación de que la expresión “tribunal previamente establecido por la ley” no solo se refiere a la base jurídica de la propia existencia del órgano sino que afecta también a la composición del órgano enjuiciador o formación en cada asunto (párrafo 55 de la Sentencia).

Sin embargo, el Tribunal parece que desarrolla de modo libre y algo distinto a como lo hacía el Abogado General la descripción de lo que implica ser un tribunal preestablecido por la ley. Esta descripción es un recurso que permite al Tribunal poder ir preparando una argumentación con la que se va apartando de la propuesta de solución que le proponía el Abogado General en su escrito de Conclusiones. Así, la Sentencia indica que este principio sig-

nifica que la formación del órgano jurisdiccional que esté a cargo del asunto debe adoptar ella sola la resolución que ponga fin al proceso. A ello añade que todo tribunal establecido por la ley se caracteriza por resolver cualquier cuestión que sea de su competencia aplicando normas jurídicas al término de un procedimiento organizado que cuente con garantías. Entre estas garantías, la Sentencia resalta el principio de contradicción, que forma parte del derecho a un proceso equitativo y a la tutela judicial efectiva. El principio de contradicción implica, en particular, que las partes puedan debatir de forma contradictoria sobre todos los elementos de hecho y de Derecho decisivos para la resolución del procedimiento. En la construcción del argumento — con el que el Tribunal de Justicia va acumulando piezas en las que cada una descansa sobre la anterior—, el Tribunal habla de la existencia de reglas que deben ser transparentes y conocidas por los justiciables sobre la composición de las formaciones judiciales. Esas reglas deberían permitir excluir cualquier injerencia indebida en el proceso de toma de decisiones de personas externas a la formación a cargo de dicho asunto y ante las cuales las partes no hayan podido formular alegaciones (párrafos 55-59 de la Sentencia).

Por tanto, se diría que el Tribunal de Justicia, aun antes de haber emitido su fallo, parece decantarse por la idea de que la intervención de una persona externa, que no ha oído a las partes ni conoce del fondo del asunto, en el proceso de toma de decisión de un asunto judicial sería cuanto menos inadecuado, y ello aunque esa persona externa sea un juez o incluso varios jueces. Así, iría contra el principio del juez prescrito por la ley y constituiría una interferencia externa que jueces que no son miembros de la formación judicial que conoce del caso y no han oído a las partes puedan cambiar el sentido de una resolución judicial. Esta incompatibilidad con el Derecho de la UE afectaría tanto al rol del juez de registro como a la sección ampliada de un tribunal.

## **5. OTROS ARGUMENTOS JURÍDICOS INVOCADOS POR EL TJUE**

Tras las consideraciones anteriores sobre los principios aplicables al caso y los “subprincipios” que se derivan de ellos, el Tribunal de Justicia despliega en su fallo lo que consideramos como el grueso de su razonamiento jurídico autónomo. Esta calificación se debe a que el Tribunal de Justicia ya no sigue la estructura de las Conclusiones y da rienda a un análisis jurídico propio. A este respecto, aunque es al tribunal remitente a quien corresponde aplicar los principios arriba mencionados, el Tribunal de Justicia considera que, de acuerdo con el principio de cooperación judicial establecido en el artículo 267 TFUE, puede proporcionar elementos de interpretación para aplicar dichos principios (y subprincipios derivados) de acuerdo con los datos obrantes en los autos. De esta forma el tribunal remitente podrá decidir qué elementos de interpretación del Derecho de la UE le pueden resultar útiles para la apreciación de los efectos de una u otra disposición de dicho Derecho en los tres litigios principales (párrafo 60 de la Sentencia).

Comenzando con la valoración que le merece la intervención en los litigios principales del juez de registro, el Tribunal de Justicia señala que ni el Reglamento de Procedimiento de los Tribunales de Croacia ni la Ley del Poder Judicial atribuyen a este juez competencia para controlar el contenido de una resolución judicial ni para impedir que esta se dicte y notifique formalmente a las partes, insistiendo que esto es así incluso si el juez de registro discrepa del contenido de la resolución (párrafos 61 y 62 de la Sentencia). Pese a ello, el Tribunal detecta que no es esto lo que ocurre en la práctica, en la que el papel del juez de registro excede la función registral. El Tribunal comprueba que aunque el juez de registro no puede sustituir la apreciación de la formación judicial que conoce del caso por la suya propia, sí tiene maneras de vetar la resolución dictada por dicha formación judicial. Esto se produce porque puede bloquear el registro de esa resolución impidiendo de este modo que culmine el proceso de toma de decisiones y que se notifique a las partes, pudiendo devolver el asunto a la formación judicial correspondiente para que la reexamine introduciendo sus apreciaciones jurídicas personales. Incluso tiene en la práctica el poder de, en caso de que la discrepancia subsista, instar al presidente del órgano jurisdiccional para que convoque una reunión en la que se apruebe una posición jurídica que obligue a los jueces que conocieron el caso. El Tribunal concluye que esta práctica, al fin y a la postre, produce una injerencia del juez de registro que determina la solución final del asunto principal. El Tribunal resume los motivos de reproche en los siguientes: el Derecho nacional no contempla un tipo de intervención de esta naturaleza por parte del juez de registro, esa intervención se produce cuando ya la formación que tiene atribuido el caso ha deliberado y dictado su resolución, el juez del registro no es miembro de esa formación judicial ni ha participado en las fases precedentes del procedimiento y además dicha facultad de intervención del juez del registro ni siquiera parece seguir unos parámetros objetivos claramente establecidos para evitar que se ejerza de modo discrecional.

Para abundar en la idea de la discrecionalidad de la intervención del juez de registro, el Tribunal se refiere a los propios antecedentes que constan del caso de autos, indicando que en el asunto C-554/21 el juez de registro reconoció que la resolución judicial que le había transmitido la formación judicial que conocía del caso iba en el mismo sentido que otra resolución anterior pero se apartaba de otras dos anteriores, decantándose el juez de registro por una de las dos soluciones divergentes. Por su parte, en el asunto C-622/21, el juez del registro devolvió el caso a la formación correspondiente justificándolo en la existencia de resoluciones que habían acogido un punto de vista contrario, pese a que dichas resoluciones eran posteriores a la adoptada por la formación correspondiente, argumento este que resulta especialmente hiriente porque la formación a cargo del asunto poco podía saber sobre esas resoluciones ya que aún no existían cuando dictaron su resolución al caso. Por último, la causa de la devolución del caso C-727/21 a la formación judicial correspondiente fue porque el juez de registro no compartía el punto de vista de dicha formación. Además, en sus observaciones, el juez de registro no citaba ninguna resolución anterior que justificara su opinión en contra mientras

que quien sí hacía mención a una resolución anterior que confirmaba la corrección de su solución era la formación que conocía del caso. Habida cuenta de los elementos anteriores, el Tribunal de Justicia indica que una práctica como la referida en los casos C-554/21 C-622/21 y C-827/21 no es compatible con las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva (párrafos 66 a 69 de la Sentencia).

Asimismo, enlazando con la valoración que le merece al Tribunal el rol de la sección ampliada del tribunal, el TJUE recalca que la Ley del Poder Judicial croata sí reconoce la intervención de una reunión de sección como la aquí controvertida cuando existan diferencias de interpretación entre secciones, salas o jueces de dicho órgano y que dicha sección puede formular una posición jurídica que será vinculante para todas las salas y jueces de esa sección o de dicho tribunal. El Tribunal comprueba que la reunión de sección puede ser convocada por el juez de registro cuando no consienta que se registre la resolución judicial, especialmente cuando la formación correspondiente pretenda mantener su decisión tras el reexamen solicitado por el juez de registro. También desgana la composición de la sección ampliada, en la que participan los jueces que tenían atribuido el asunto, los demás jueces de esa sección y el juez de registro. Por tanto, en esa reunión participan todos los miembros del órgano jurisdiccional en cuestión, tanto los que han conocido del caso como los que no y también pueden ser invitados a participar profesores de Derecho, científicos eminentes y expertos en un campo concreto del Derecho. Obviamente, esas últimas personas son externas al órgano jurisdiccional y, sin embargo, de este modo participarían en el proceso judicial. Aunque no corresponde a la reunión de sección resolver definitivamente el asunto, la posición jurídica que se adopte, por mucho que se formule con cierto grado de abstracción, realmente lo que hace es interpretar el Derecho en consideración en casos concretos y vincula a todos los jueces. Es más, en la práctica el juez de registro también tiene el cometido de velar por el cumplimiento de las posiciones jurídicas fijadas por la correspondiente reunión de sección y podrá rehusar el registro de la nueva resolución que adopte la formación que conoce del caso si se aparta de esa posición jurídica consensuada por la reunión de sección (párrafos 70-74 de la Sentencia).

Por todo lo anterior, el Tribunal entiende que la intervención de la reunión de sección permite que jueces que participan en la reunión de sección pero que no conocen del caso interfieran en la solución definitiva de un asunto ya deliberado y dirimido por la formación competente, aunque aún no haya sido registrado ni enviado a las partes. Así pues, existe un control por parte de la sección ampliada del tribunal respecto al trabajo de la formación competente correspondiente la cual debe respetar la posición jurídica fijada por la reunión de sección. Por tanto, puede influir en el contenido final de dicha resolución (párrafos 75 y 76 de la Sentencia).

El Tribunal de Justicia concluye que la facultad de intervención de la reunión de sección no sigue parámetros suficientemente objetivos. Los asuntos que son objeto de los litigios principales así lo demuestran. Por ejemplo, del

relato de los hechos del caso C-727/21 se desprende que la reunión de sección se convocó simplemente porque el juez de registro no compartía el punto de vista de la formación competente, no porque el punto de vista de esa formación divergiese del adoptado en anteriores resoluciones judiciales. Es más, la resolución de la formación competente sí seguía el tenor de otra previa que, además, era citada por dicha formación judicial. El Tribunal señala que, por ende, las partes en ningún momento son concedoras de la convocatoria de la reunión de sección ni de la emisión por parte de esta de una posición jurídica vinculante que les afectará en cuanto al sentido de la resolución que les será notificada. Por tanto, las partes carecen de la posibilidad de ejercer sus derechos procesales en la reunión de sección. En consecuencia, el Tribunal concluye que una reunión de un órgano jurisdiccional como la descrita aquí no se concilia con las exigencias de un derecho a la tutela judicial efectiva y al proceso equitativo (párrafos 77-79 de la Sentencia).

Es en este momento final de la argumentación, cuando el Tribunal está a punto de responder a las dos cuestiones prejudiciales que se le plantean, que este órgano aprovecha para introducir un nuevo punto que se nos antoja como una válvula de escape en favor del sistema judicial croata. Se trata de un nuevo argumento que ni se desprende de la argumentación anterior ni parece que fuera necesario para resolver el caso. Con él el Tribunal parece abundar en el ejercicio del activismo judicial del que ha dado buena muestra a lo largo de su historia en asuntos como VAN GEND AND LOOS<sup>34</sup>, STAUDER<sup>35</sup>, o COSTA ENEL<sup>36</sup>. Además, parece que lo que hace es dar una de “arena” a Croacia, ya que al mismo tiempo le va a dar una de “cal”. En otras palabras, dado que claramente va a fallar en contra de la intervención del juez de registro y de la reunión de sección ampliada del Tribunal Superior de lo Mercantil, el Tribunal parece que se ve compelido o tentado a darle una salida “digna” a las autoridades croatas encargadas de la definición y organización del sistema judicial nacional. En este sentido, lo que el Tribunal hace es explicar en qué condiciones una intervención del juez de registro o de la reunión de sección podría ser compatible con el artículo 19 TUE, a saber: siempre que el asunto no se haya sometido aún a deliberación en la formación a la que inicialmente se haya atribuido, que los presupuestos para efectuar tal remisión estén claramente determinados en la legislación aplicable y que, en tercer lugar, dicha remisión no prive a las personas interesadas de la posibilidad de participar en el procedimiento ante esa formación ampliada. Estas serían las condiciones para que un procedimiento que tiene el loable objetivo de evitar

---

<sup>34</sup> Sentencia de 5 de febrero de 1963, ALGEMENE TRANSPORT-EN EXPEDITE ORDERNEMING VAN GEND AND LOOS/ADMISTRATION FISCALE NÉERLANDAISE, C-26/62, Rec.1963, pp.1ss., en la que se acuñó el principio del efecto directo.

<sup>35</sup> Cit., sentencia en la que se reconoció que los derechos fundamentales forman parte de principios generales del Derecho comunitario.

<sup>36</sup> Sentencia de TJCE de 15 de Julio de 1964, COSTA/ENEL, C-6/64, Rec.1964, pp.1141ss., en la que se acuñaron los principios de primacía y autonomía del ordenamiento comunitario.

divergencias jurisprudenciales o corregirlas no contraría el artículo 19 del TUE y garantice la seguridad jurídica consustancial al principio del Estado de Derecho. Reiteramos que con este añadido el TJUE contesta a algo que no se le había preguntado en la demanda. Además, en opinión del Tribunal, la formación competente correspondiente a la que se atribuyó inicialmente el asunto debería ser la que decida tal remisión a una reunión de sección (párrafo 80 de la Sentencia). Por tanto, sorprendentemente, el Tribunal está dando en la Sentencia una alternativa o salida a las autoridades croatas puesto que les explica cómo deberían modificar su normativa judicial interna para que esta no se oponga al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, lo cual no deja de ser sorprendente. El TJUE daría así una suerte de enfoque empático o constructivo al sistema judicial croata en esta primera sentencia condenatoria contra el mismo en materia de independencia de los jueces. A nadie se le escapa que posiblemente esta “cuña” o muestra de “activismo judicial” del Tribunal de Justicia, con la que parece que crea Derecho, obedezca al convencimiento de que es bueno que exista en toda administración de justicia un mecanismo para evitar jurisprudencia contradictoria. Es solo que el modo elegido por Croacia, que proviene de los tiempos del Mariscal Tito, no es el adecuado.

## 6. IMPLICACIONES PARA EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CROATA

Pese a que en el momento de su adhesión a la UE Croacia pasó el filtro que acreditaba que gozaba de un sistema judicial suficientemente eficiente e independiente para los estándares europeos<sup>37</sup> lo cierto es que, más de una década después, la judicatura croata está lejos de ser considerada ni por la Comisión Europea<sup>38</sup> ni por la propia opinión pública croata como un modelo de ejemplaridad. De hecho, el capítulo 23 del acervo comunitario, relativo al poder judicial y los derechos fundamentales y cuya cumplimentación era tan necesaria para la entrada de Croacia en la Unión como el respeto de los otros 34 capítulos, fue sin duda uno de los que planteó desde el inicio mayores dificultades a la candidatura al ingreso en la UE por parte de este Estado.

Sin embargo, las reformas realizadas durante las negociaciones con la UE transformaron positivamente el sistema judicial, aceleraron la lucha contra la corrupción y mejoraron la protección de los derechos fundamentales hasta el punto de permitir a Croacia unirse a la UE. Dicho esto, los resultados obtenidos no cumplieron totalmente las expectativas. En Croacia, como ocurre

---

<sup>37</sup> Puntos 1.1.3 y 1.1.4 de la Comunicación de la Comisión - Dictamen sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea presentada por Croacia, COM/2004/0257 final; KONJEVIĆ, T.: “Independence and impartiality of the Croatian judiciary through theory and practice.” en *Paragraf* 4, 2020, no. 1, online.

<sup>38</sup> COMISIÓN EUROPEA: Rule of law report. Country chapter: Croatia, pp. 3 y ss.

en otros países de Europa del Este miembros de la UE, tras haber cumplido con las condiciones establecidas por la UE en su momento, muchas de las reformas iniciadas no se llevaron a cabo en su totalidad debido a cambios de gobiernos y/o en las prioridades políticas. Incluso algunas de las reformas fueron posteriormente revertidas, ya sea por modificaciones en las políticas existentes o por una decisión consciente y deliberada de no implantarlas<sup>39</sup>.

Todo ello lleva a que el sistema judicial mantenga algunas prácticas heredadas del pasado que persisten en el mejor de los casos por inercia o de modo inconsciente. Esas prácticas y normas retratan situaciones de otra época y se alinean más con el control que uno espera del poder judicial en un país comunista que en uno democrático<sup>40</sup>. En Croacia, más incluso que una percepción grave de interferencia de los otros poderes del Estado en la administración de justicia, lo que hay es una grave percepción de corrupción que recae sobre los propios jueces, derivada en muchos casos de que estos simultanean su actividad judicial con otras labores o servicios profesionales u honoríficos como ser miembros de cámaras de comercio, presidentes de clubs de fútbol o agentes inmobiliarios, por poner algunos ejemplos. Con esas labores adicionales, con las que a menudo duplican su salario, es sin duda fácil caer en prácticas de clientelismo, enchufismo, amiguismo, nepotismo o tráfico de influencias<sup>41</sup>.

El hecho de que la Constitución croata declare el Estado de Derecho como valor supremo no es suficiente per se para dar efectividad a dicho valor. Lo que realmente importa es su aplicación en la vida cotidiana y lo cierto es que el grado de satisfacción sobre la administración de justicia, como parte

---

<sup>39</sup> ĐAKOVIĆ, T.: *Policy Insight Partial Reforms and Incomplete Europeanisation – Croatia's Experience in Conducting Reforms in the Context of the Chapter 23 Negotiations with the EU*, published by European Policy Institute – Skopje, accessible in [https://epi.org.mk/wp-content/uploads/Policy-Insight\\_Partial-Reforms-and-Incomplete-Europeanisation\\_Croatia](https://epi.org.mk/wp-content/uploads/Policy-Insight_Partial-Reforms-and-Incomplete-Europeanisation_Croatia) por 100E2 por 10080 por 10099s-Experience-in-Conducting-Reforms-in-the-Context-of-.pdf (consulta 6 de octubre de 2024).

<sup>40</sup> JAMBRAČ, J.: "Croatian and comparative public administration: a journal for theory and practice of public administration", en *Croatian Post-Socialist Transition or Transformation: Lost in Translation*, Vol. 20 No. 4, 2020, pp. 649-676.

<sup>41</sup> ĐURIĆ, R.: Entrevista a Radovan Dobronić: "Kos degrada el significado del trabajo judicial, las sentencias y el papel de los jueces, e incluso se degrada a sí mismo", en Nacional.Hr, 14 de enero de 2024; LUKIĆ, S.: "¿Cuánto ganan los jueces fuera del tribunal? Este juez del tribunal del condado de Zagreb tiene un récord: en 10 años trabajando para la asociación de fútbol, cobró hasta 700.000 kunas", en <https://www.jutarnji.hr/>, 3 de abril de 2018; TOMAS, I.: "Descubrimos qué tienen y cuánto ganan las personas más poderosas del poder judicial croata", en <https://www.jutarnji.hr/>, 15 de enero de 2021; DANAS.HR: "Casas, coches, millones ahorrados: Tarjetas de propiedad publicadas por los jueces de Dubrovnik: vea quién es el más rico", en Diario de Dubrovnik, 25 de enero de 2021; RIPORTAL: "El juez Anton Hlaca pospone su sentencia porque no está de acuerdo con su nómina", 14 de abril de 2023; ZADARSKI.HR: "Los jueces están entrando en masa en el negocio del alquiler de inmuebles", 21 de abril de 2023.

integrante del Estado de Derecho, es muy deficiente en Croacia. Los datos recopilados por encuestas muestran un bajo nivel de confianza en el poder judicial y una profunda insatisfacción con su funcionamiento, todo lo cual apunta a una crisis “interna” de confianza en el poder judicial, que acompaña a otra evidente crisis “externa” y a las tensiones latentes dentro y alrededor del poder judicial croata<sup>42</sup>.

Además de factores relacionados con el funcionamiento del poder judicial, existen influencias externas, como un sistema legal desorganizado y sobrecarga de trabajo de los tribunales, que lleva a un balance negativo<sup>43</sup>. Estas impresiones desfavorables generan una pérdida de confianza en el sistema judicial, lo que reduce su autoridad y, por ende, la posibilidad de implementar y proteger derechos. Esto, según BARBIĆ puede dar lugar a una incertidumbre jurídica que resulta fatal para cualquier sociedad<sup>44</sup>.

En este contexto de insatisfacción con la situación que sufre y la labor que desempeña el poder judicial croata —tanto por las influencias que reciben los jueces desde fuera como sobre todo por la permeabilidad interna de algunos de dichos jueces a prácticas corruptas o, cuanto menos, poco éticas—, es donde se inscribe el primer caso presentado ante el TJUE por la supuesta falta de independencia judicial en el país. Sin embargo, en lugar de traer causa de alguno de los vicios referenciados arriba, el caso lo que cuestiona es una práctica procesal interna cuyo fin es aparentemente loable, pues trata de corregir divergencias en la jurisprudencia dentro de un mismo tribunal y garantizar de ese modo la seguridad jurídica que forma parte intrínseca del valor del Estado de Derecho que proclama el artículo 2 del TUE. En efecto, el asunto de autos no pone en cuestión ni el nombramiento de jueces, ni una supuesta composición politizada del consejo judicial, ni la intromisión del poder ejecutivo en el judicial, ni el pluriempleo de los jueces o sus sobreempleos, ni prácticas nepotistas o abusos judiciales ni el incumplimiento de sentencias, como ha ocurrido en tantos otros casos que han afectado a otros Estados de la Unión, especialmente a Polonia.

---

<sup>42</sup> MRAKOVČIĆ, M. y VUKOVIĆ, D.: “Internal” Crisis of Judiciary? Attitudes of Members of the Legal Professions in Croatia and Serbia Towards Judiciaries in Their Countries”, en *Croatian Political Science Review*, vol. 56 n.º. 1, 2019, pp. 75-105 (en croata).

<sup>43</sup> Ejemplo de ello es lo que ocurre en el propio Tribunal Supremo de Croacia: ĐURĐEVIĆ, Z.: “The Deconstitutionalisation of the Supreme Court of the Republic of Croatia in Criminal Matters and the Strengthening of Authoritative Mechanisms for the Standardisation of Case Law”, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 2020, 27 (2), online (en croata).

<sup>44</sup> BARBIĆ, J.: “Administration of Justice and the Rule of Law in the Republic of Croatia”, en *Croatian Academy of Legal Sciences Yearbook*, vol. XIII, n.º. 1, 2022, pp. 161-172 (en croata). Incluso hay autores que apuntan a consecuencias en la salud mental derivadas de la corrupción sistémica judicial en este país: KUBAT, A. y MILJEVIĆ, V.: “Public perception of the judiciary from the perspective of public and global mental health”, en *Psychiatria Danubina*, 2021, vol. 33, suppl. 4, 2021, pp. 1001-1005.

El caso interesa al Estado de Derecho porque afecta a una práctica —que además es oral más que escrita— que iría contra la idea, por otro lado lógica, de que la formación judicial a cargo de un asunto debe ser la única que, por sí sola, emita la resolución que ponga fin al procedimiento. Ninguna otra persona —ni siquiera procedente de ese mismo tribunal— debería poder, tras la deliberación de los jueces que estudiaron el caso, obligarles a cambiar el sentido de su decisión. Aunque este pueda parecer un problema menor comparado con otro tipo de violaciones groseras de la independencia judicial que se han presentado ante el TJUE en los últimos años<sup>45</sup>, no por ello el Tribunal de Justicia deja de declarar que son una anomalía del sistema judicial croata las competencias que se conceden al juez de registro y a la reunión de sección de una formación ampliada del tribunal para alterar ex post facto el sentido de una decisión ya tomada. Tal práctica va contra la necesaria transparencia además de suponer una injerencia indebida de unos jueces que no han conocido el caso en la resolución final que se notificará a las partes del litigio. Sin embargo, algo que tiene un punto novedoso en este caso es que el TJUE sugiere al Estado croata cómo revertir la situación —dado el fin loable de la práctica, consistente en evitar jurisprudencia contradictoria dentro de un mismo tribunal. El TJUE —haciendo gala de una gran benevolencia y un notable activismo judicial— aplica, en aras de la seguridad jurídica, la equidad praeter legem y aconseja y da tres pistas a Croacia sobre cómo ese mecanismo procesal del ordenamiento croata podría ser salvado o aceptado, a saber: siempre que el asunto no se haya sometido aún a deliberación en la formación a la que inicialmente se hubiera atribuido, que los presupuestos para efectuar esa remisión estén claramente determinados en la legislación aplicable y siempre que dicha remisión no prive a las personas interesadas de la posibilidad de participar en el procedimiento ante la formación ampliada del tribunal<sup>46</sup>.

Tan interesante como la propia Sentencia del Tribunal de Justicia aquí analizada es el hecho de que, no mucho tiempo atrás, el Tribunal Constitucional croata había validado la constitucionalidad de este mecanismo y había considerado innecesario remitir una cuestión prejudicial al TJUE para recabar la opinión del mismo sobre su compatibilidad con el Derecho de la Unión. Y todo ello ocurrió cuando el caso HANN INVEST ya estaba pendiente ante el TJUE<sup>47</sup>. Como ilustran BAČIĆ SELANEC y PETRIĆ, lo que hay

---

<sup>45</sup> Como son la jubilación anticipada e ilegal de jueces díscolos o su traslado forzoso por sus ideas, el incumplimiento o no publicación de sentencias contrarias a los intereses gubernamentales, la destitución del portavoz de los jueces por ejercer como portavoz de los jueces, el nombramiento arbitrario de nuevos jueces complacientes con el ejecutivo, la colonización política del consejo nacional de la magistratura o la unificación de las figuras de ministro de justicia y fiscal general.

<sup>46</sup> IBAÑEZ GARCIA, I.: “Un exceso de “tutela” judicial. Sentencia del Tribunal de Justicia en los asuntos acumulados C-554/21 HANN-INVEST, C-622/21 |MINERAL-SEKULINE y C-727/21 UDRUGA KHL MEDVEŠČAK ZAGREB”- *Amicus Curiae*. *El Blog de Isaac Ibáñez García*, 11 de julio de 2024.

<sup>47</sup> Decisión del Tribunal Constitucional número: U-I-6950/2021, Zagreb, 12 de abril de 2022.

detrás de este aparente inocuo y bienintencionado mecanismo croata que evita contradicciones de la jurisprudencia y consigue su uniformidad, es en realidad el mantenimiento de inercias colectivistas trasnochadas de la época comunista, un periodo histórico en el que existía una sumisión judicial vertical total a los jueces de órganos o rango superior. La actual aparente ausencia de interferencia de los otros poderes del Estado en la labor del poder judicial contrasta con un sistema judicial interno jerárquicamente organizado en el que los jueces de rango inferior se convierten en simples burócratas sin opinión libre que deben seguir los mandatos de los magistrados que están por encima de ellos, todo ello al servicio de los intereses de las élites judiciales que están a su vez alineadas con los intereses gubernamentales. Por tanto, no habría nada benévolo ni inocente en este sistema de unificación de la jurisprudencia que pervive en Croacia y que existe también aún hoy en otros países miembros que fueron comunistas, como Hungría, mientras que otros como Estonia se desprendieron de ese lastre. En opinión de estos autores, el hecho de que el mecanismo hable de reunión de la sección de los jueces en lugar de “deliberaciones del tribunal”, o que hable de “posiciones jurídicas en lugar de “sentencias o autos” no es algo espontáneo sino que lo que revela es el carácter ajeno al procedimiento de esta injerencia de ciertos jueces en el trabajo de sus pares. Así, la práctica o mecanismo procesal cuestionado sería una reminiscencia de la época del colectivismo socialista, en la que había una gobernanza judicial claramente autoritaria. Esta práctica se compadece mal con lo que debería ocurrir en un país democrático que aspire a tener un Estado de Derecho sólido y fuerte. Bajo la apariencia de estar garantizando la unificación de la jurisprudencia y de servir a la seguridad jurídica —que forma parte del Estado de Derecho—, este mecanismo estaría pervirtiendo el Estado de Derecho puesto que, en una democracia real, la manera de ir contra una resolución judicial insatisfactoria es que, tras la emisión de la sentencia, alguna de las partes apele la decisión ante un tribunal superior y que este vuelva a conocer el caso y escuche a las partes. La solución no es que, antes de que haya una sentencia firme, jueces que no conocen el caso enmienden la plana a los que han conocido el caso y han oído a las partes y les obliguen a cambiar de parecer so pretexto de unificar la jurisprudencia. Al margen de este estudio dejamos cuestiones que se plantean otros autores tales como si estos jueces de registro o de la sección ampliada ejercen de “sheriff”, si realmente consideran que los jueces que han conocido del caso no saben nada de Derecho ya que el mecanismo parte de la base de que pueden ser corregidos, si el sistema marginaliza a los jueces desobedientes, si lo que el mecanismo busca son jueces maleables o qué implica que la mayor parte de este mecanismo sea una práctica no escrita y, por tanto, este en realidad sea un tema bastante desregulado<sup>48</sup>.

Aunque conviene reiterar que el Tribunal de Justicia no tiene por qué seguir la línea argumental del Abogado General y en no pocos pronunciamien-

---

<sup>48</sup> BAČIĆ SELANEC, N. y PETRIĆ, D.: “Internal Judicial Independence...”, *op. cit.*, pp. 3-5 y 8-10.

tos una Sentencia se aparta del razonamiento de las Conclusiones previas, como nota al margen cabe plantearse, entrando ya en el terreno de la especulación, si el hecho de que el Abogado General encargado del caso HANN INVEST Y OTROS sea estonio podría tener algo que ver con la benevolencia de las Conclusiones hacia el mecanismo cuestionado, un mecanismo que, sin embargo, sí es objeto de crítica en la Sentencia. Dado que muchos de los países de Europa Central y del Este convivieron en época comunista con similares mecanismos de unificación jurisprudencial controlados desde la propia judicatura —que parece que en ocasiones convertían al juez en mero escriba—, es posible plantearse si hay más comprensión o quizá una empatía inconsciente hacia este tipo de práctica en países donde mecanismos parecidos también existieron.

## CONCLUSIONES

Que hay deficiencias en el sistema judicial croata es un secreto a voces que se refleja año tras año en el Cuadro de Indicadores de la Justicia que publica la Comisión Europea. Que esas deficiencias parece que se remontan a los tiempos en los que Croacia formaba parte de extinta Yugoslavia también parece evidente, puesto que los datos y opiniones críticos contra el sistema judicial croata se retrotraen al mismo momento en que este país se adhirió a la UE. Sin embargo, hasta el verano de 2024 no había llegado ningún caso al TJUE que cuestionara el sistema judicial croata o su independencia judicial (ni remisiones prejudiciales, ni recursos de anulación ni tampoco de incumplimiento). Por tanto, no existía evidencia judicial a nivel europeo sobre esas deficiencias. Curiosamente, el primer caso sobre el que ha tenido que pronunciarse el TJUE, aunque interpela a la independencia judicial, en realidad no afecta a ninguna ley que descaradamente pretenda ignorar el Estado de Derecho y las normas establecidas en el artículo 19 TUE. Se trata más bien de un caso en el que se cuestiona una práctica procesal que, con el fin tan aparentemente benéfico como es evitar jurisprudencia contradictoria en un mismo tribunal, impone un criterio judicial externo a los jueces que han conocido el caso. Que podría no haber existido finalmente condena contra Croacia viene demostrado por el hecho de que el Abogado General sugirió al Tribunal de Justicia, primero, que inadmitiera el caso y, segundo, que si entraba en el fondo, estimara que esa práctica procesal era compatible con el artículo 19 TUE. Que la Sentencia tomó con el paso cambiado al Tribunal Constitucional queda evidenciado en el hecho de que dos años antes este hubiera fallado que este mecanismo era constitucional y que no planteaba ningún problema de compatibilidad con el Derecho de la Unión. Obviamente, el Tribunal no está obligado a seguir el planteamiento que hace el Abogado General en sus Conclusiones, que no son vinculantes para él ni mucho menos debe secundar lo que un Tribunal Constitucional nacional establezca sobre la compatibilidad de una norma nacional con el Derecho de la Unión. Tras esta Sentencia, cabe preguntarse dos cosas. La primera, si la competencia

del Tribunal de Justicia para admitir casos por la vía de la alegación del artículo 19 TUE es ilimitada, lo cual concedería a este Tribunal una especie de derecho general para revisar sin restricciones la organización judicial de los 27 Estados miembros de la UE y exigir cambios en su sistema de recursos. La segunda, si el TJUE a través de sus sentencias crea Derecho. Esto parece que ocurre aquí, porque el Tribunal de Justicia no se limita a indicar al tribunal remitente que la legislación y práctica nacional no son conformes con el Derecho de la Unión. Más allá de eso, en un tono de lo más conciliador, el Tribunal de Justicia termina explicando a Croacia cómo puede conseguir que su organización judicial sortee su incompatibilidad con el Derecho de la UE.

La Sentencia viene a demostrar la necesidad de proteger a los jueces no solo del legislador, de los gobernantes o de otros contrapoderes como los medios de comunicación sino que hay que protegerlos incluso de sí mismos. Efectivamente, las presiones al tribunal juzgador pueden provenir de otros jueces a los que, sin haber conocido el fondo del asunto ni haber escuchado a las partes, se les otorgue competencia para condicionar ex post facto la decisión final del panel de jueces que sí conoció el asunto en su totalidad. Y ello aunque el objetivo de su intervención sea unificar la jurisprudencia y evitar contradicciones dentro de un mismo órgano judicial. El Tribunal de Justicia lo que hace en su Sentencia es declarar incompatible con el Derecho de la Unión un control judicial ejercido por los propios jueces que proviene de la época de la ex Yugoslavia y que, en última instancia, puede implicar la corrección por parte de la élite judicial de las resoluciones de otros jueces, incluso si, como en este caso, la corrección la hacen sus pares.

Sea como fuere, estamos ante la primera Sentencia que afecta a Croacia en el ámbito de la garantía de la independencia judicial que, esperamos, sirva a este Estado para reformar su legislación y adaptarla a los mejores estándares del Estado de Derecho. También servirá como aviso a navegantes a los (pocos) países miembros que mantienen mecanismos judiciales heredados de tiempos previos al fin del Telón de Acero.





