COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 26.7.2017
C(2017) 5320 final

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN

de 26.7.2017

por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia

complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146 de la Comisión

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN

de 26.7.2017

por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia

complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146 de la Comisión

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 292,

Considerando lo siguiente:

(1) El 27 de julio de 2016, la Comisión adoptó una Recomendación relativa al Estado de Derecho en Polonia[1], en la que expresaba su preocupación por la situación del Tribunal Constitucional y recomendaba medidas para solucionarla. El 21 de diciembre de 2016, la Comisión adoptó una Recomendación complementaria relativa al Estado de Derecho en Polonia[2].

(2) Las Recomendaciones de la Comisión se adoptaron en el Marco del Estado de Derecho[3], que establece cómo actuará la Comisión en caso de indicios claros de una amenaza contra el Estado de Derecho en un Estado miembro de la Unión y que explica los principios que conlleva el Estado de Derecho. El Marco da orientaciones para un diálogo entre la Comisión y el Estado miembro a fin de prevenir la aparición de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho que pueda convertirse en un «riesgo claro de violación grave» que daría lugar a la utilización del «procedimiento del artículo 7 del TUE». Cuando existan indicios claros de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en un Estado miembro, la Comisión podrá entablar un diálogo con dicho Estado miembro dentro del Marco del Estado de Derecho.

(3) La Unión Europea se basa en un conjunto de valores comunes consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y que incluye el respeto del Estado de Derecho. La Comisión, más allá de su misión de garantizar el respeto del Derecho de la UE, también es responsable, junto con el Parlamento Europeo, los Estados miembros y el Consejo, de garantizar los valores comunes de la Unión.

(4) La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como varios documentos elaborados por el Consejo de Europa basados particularmente en la experiencia de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (en lo sucesivo, «Comisión de Venecia»), establecen una lista no exhaustiva de estos principios y, por tanto, definen el significado del Estado de Derecho como valor común de la Unión, de conformidad con el artículo 2 del TUE. Dichos principios incluyen la legalidad, que implica un

[1] Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia, DO L 217 de 12.8.2016, pp. 53-68.

[2] Recomendación (UE) 2017/146 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2016, sobre el Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374, DO L 22 de 27.1.2017, pp. 65-81.

[3] Comunicación - Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho, COM(2014) 158 final.

proceso transparente, responsable, democrático y pluralista de adopción de normas legislativas; la seguridad jurídica; la prohibición de actuaciones arbitrarias de los poderes ejecutivos; unos órganos jurisdiccionales independientes e imparciales; un control judicial efectivo (en especial sobre el respeto de los derechos fundamentales); y la igualdad ante la ley[4]. Además de respetar estos principios y valores, las instituciones tienen también la obligación de cooperar lealmente.

(5) En su Recomendación de 27 de julio de 2016 la Comisión explicaba las circunstancias en las que, el 13 de enero de 2016, decidió examinar la situación con arreglo al Marco del Estado de Derecho y en las que adoptó, el 1 de junio de 2016, un dictamen sobre el Estado de Derecho en Polonia. La Recomendación también informaba de que los contactos entre la Comisión y el Gobierno polaco no sirvieron para responder a las preocupaciones de la Comisión.

(6) En su Recomendación, la Comisión consideraba que existía una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en Polonia y recomendaba a las autoridades polacas que adoptasen las medidas oportunas para hacer frente a esta amenaza con carácter de urgencia.

(7) En su Recomendación de 21 de diciembre de 2016, la Comisión tuvo en cuenta los acontecimientos ocurridos en Polonia desde la adopción de la Recomendación de la Comisión de 27 de julio de 2016. La Comisión concluía que pese a que algunas de las cuestiones planteadas en su última Recomendación habían sido abordadas, quedaban por resolver problemas importantes y otros habían surgido entretanto; también constataba que el procedimiento que condujo al nombramiento de un nuevo presidente del Tribunal planteaba serias preocupaciones en lo que respecta al Estado de Derecho y concluía de que seguía existiendo una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en Polonia. La Comisión invitaba al Gobierno polaco a resolver urgentemente los problemas señalados, en un plazo de dos meses, y a informarla de las medidas adoptadas al efecto; señalaba que seguía estando dispuesta a entablar un diálogo constructivo con el Gobierno polaco sobre la base de la Recomendación.

(8) El 20 de febrero de 2017, ciñéndose al plazo de dos meses, el Gobierno polaco respondió a la Recomendación complementaria de la Comisión. La respuesta discrepa con respecto a todas las cuestiones planteadas en la Recomendación y no anuncia nuevas medidas para responder a las inquietudes manifestadas por la Comisión. La réplica insiste en que el nombramiento del nuevo presidente del Tribunal, el 21 de diciembre de 2016, así como la entrada en vigor de las disposiciones de la Ley sobre Organización y Procedimiento ante el Tribunal Constitucional, la Ley sobre el Estatuto de los Jueces del Tribunal Constitucional y la Ley de Ejecución de ambas leyes han creado las condiciones adecuadas para el funcionamiento del Tribunal tras un período de parálisis provocada por disputas políticas promovidas por políticos de la oposición en las que también participó el expresidente del Tribunal.

(9) El 21 de diciembre de 2016, el Sr. Mariusz Muszyński, que fue nombrado por la octava legislatura de la *Sejm* (Cámara Baja) sin una base jurídica válida y a quien se permitió asumir las funciones de juez en el Tribunal Constitucional el 20 de diciembre de 2016 por el entonces presidente en funciones del Tribunal, fue nombrado para sustituir a la nueva presidenta del Tribunal en caso de ausencia de esta.

[4] Véase COM(2014) 158 final, sección 2, anexo I.

(10) El 10 de enero de 2017, el vicepresidente del Tribunal Constitucional fue obligado por la recientemente nombrada presidenta del Tribunal a utilizar su excedencia restante. El 24 de marzo de 2017, la presidenta del Tribunal prorrogó la excedencia del vicepresidente del Tribunal hasta finales de junio, a pesar de la petición de este de reanudar su actividad profesional en el Tribunal, en calidad de juez, a partir del 1 de abril de 2017.

(11) El 12 de enero de 2017, el ministro de Justicia promovió un procedimiento ante el Tribunal Constitucional para revisar la constitucionalidad de la designación, en 2010, de tres jueces del Tribunal. A raíz de este procedimiento, no se han asignado asuntos a estos tres jueces.

(12) El 16 de enero de 2017, el presidente de la Comisión de Venecia hizo pública una declaración en la que expresaba su preocupación por el deterioro de la situación en el seno del Tribunal.

(13) El 20 de enero de 2017, el Gobierno anunció una reforma general del poder judicial. El ministro de Justicia presentó un proyecto de ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial.

(14) El 25 de enero de 2017, el ministro de Justicia presentó un proyecto de ley sobre la Escuela Nacional de la Judicatura y la Fiscalía.

(15) El 10 de febrero de 2017, el Tribunal de Apelación de Varsovia planteó una cuestión de Derecho ante el Tribunal Supremo referida a la evaluación de la legalidad del nombramiento de la jueza Julia Przyłębska como presidenta del Tribunal Constitucional. El Tribunal Supremo todavía no se ha pronunciado al respecto.

(16) El 24 de febrero de 2017, la *Sejm* designó un nuevo juez para sustituir a otro que dimitió de su cargo en el Tribunal Constitucional para ocupar un puesto de juez en el Tribunal Supremo de Polonia.

(17) El 1 de marzo de 2017, un grupo de 50 miembros de la *Sejm* pidieron al Tribunal Constitucional que declarara inconstitucionales las disposiciones de la Ley relativa al Tribunal Supremo sobre cuya base había sido elegido el presidente primero del Tribunal Supremo.

(18) El 13 de marzo de 2017, el Consejo Nacional del Poder Judicial retiró cuatro propuestas presentadas ante el Tribunal Constitucional debido a los cambios introducidos en la composición de las correspondientes ponencias de jueces a raíz de una decisión adoptada por la presidenta del Tribunal.

(19) El 12 de abril de 2017, un grupo de 50 diputados de la *Sejm* presentó un proyecto de ley por el que se modifica la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios.

(20) El 11 de mayo de 2017, la *Sejm* aprobó la Ley que modifica la Ley sobre la Escuela Nacional de la Judicatura y la Fiscalía, la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios y algunas otras leyes (en lo sucesivo, «Ley sobre la Escuela Nacional de la Judicatura»). La Ley fue publicada el 13 de junio de 2017.

(21) El 16 de mayo de 2017, la Comisión informó al Consejo de Asuntos Generales sobre la situación del Estado de Derecho en Polonia. Hubo un amplio consenso en el sentido de que el Estado de Derecho representa un interés y una responsabilidad comunes de las instituciones de la UE y los Estados miembros. Una amplia mayoría de los Estados miembros apoyó el papel de la Comisión y los esfuerzos para abordar este problema. Los Estados miembros instaron al Gobierno polaco a reanudar el

diálogo con la Comisión con vistas a resolver las cuestiones pendientes y pidieron ser informados puntualmente en el Consejo de Asuntos Generales.

(22) El 23 de junio de 2017, el Consejo Europeo refrendó en términos generales las recomendaciones específicas por país dirigidas a los Estados miembros en el contexto del Semestre Europeo de 2017. La recomendación dirigida a Polonia contiene un considerando en el que se destaca que «La seguridad jurídica y la confianza en la calidad y previsibilidad de las políticas e instituciones reguladoras, fiscales y otras son factores importantes que podrían permitir un aumento de la tasa de inversión. El Estado de Derecho y la independencia del poder judicial son también esenciales en este contexto. Abordar las graves preocupaciones relacionadas con el Estado de Derecho contribuirá a mejorar la seguridad jurídica». El 11 de julio de 2017, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros adoptó las recomendaciones específicas por país[5].

(23) El 5 de julio de 2017, a raíz del término del mandato del anterior vicepresidente del Tribunal Constitucional, el presidente de la República nombró como nuevo vicepresidente del Tribunal al Sr. Mariusz Muszyński, a pesar de que era uno de los tres jueces del Tribunal nombrados ilícitamente.

(24) El 5 de julio de 2017, un grupo de diputados de la *Sejm* pidió al Tribunal Constitucional que estableciera la inconstitucionalidad de las disposiciones que permiten al Tribunal Supremo afirmar la validez del nombramiento del presidente del Tribunal por el presidente de la República.

(25) El 12 de julio de 2017, un grupo de diputados de la *Sejm* presentó un proyecto de ley sobre el Tribunal Supremo que establece, entre otras cosas, el cese y la jubilación forzosa de todos los jueces del Tribunal Supremo, salvo los indicados por el ministro de Justicia.

(26) El 13 de julio de 2017, la Comisión escribió al Gobierno polaco para expresar su preocupación por las recientes propuestas legislativas relativas al sistema judicial y al Tribunal Supremo, subrayando la importancia de evitar la adopción de estas propuestas a fin de permitir un diálogo constructivo e invitando a los ministros de Asuntos Exteriores y de Justicia polacos a una reunión a tal fin a la mayor brevedad. El 14 de julio de 2017, el Gobierno polaco escribió a la Comisión, reiterando sus anteriores explicaciones sobre la situación del Tribunal Constitucional.

(27) El 15 de julio de 2017, el Senado aprobó la Ley que modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y algunas otras leyes (en lo sucesivo, «Ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial») y la Ley por la que se modifica la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios (en lo sucesivo, «Ley sobre Organización de los Tribunales Ordinarios»).

(28) El 19 de julio de 2017, el Gobierno polaco respondió a la carta de la Comisión de 13 de julio de 2017, refiriéndose a las reformas legislativas en curso del poder judicial polaco y pidiendo a la Comisión que concretase sus preocupaciones en relación con las nuevas leyes, con el fin de debatirlas más detenidamente.

(29) El 22 de julio de 2017, el Senado aprobó la Ley sobre el Tribunal Supremo.

---

[5] Considerando 14 de la Recomendación del Consejo, de 13 de julio de 2017, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de Polonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2017 de Polonia.

(30) El 24 de julio de 2017, el presidente de la República hizo una declaración sobre su decisión de someter a la *Sejm* la Ley sobre el Tribunal Supremo y la Ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial.

(31) El 25 de julio de 2017, el presidente de la República firmó la Ley que modifica la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

1. La República de Polonia deberá tener debidamente en cuenta el análisis de la Comisión expuesto a continuación y adoptar las medidas que figuran en la sección 5 de la presente Recomendación, con el fin de solucionar los problemas detectados en el plazo establecido.

1. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN

2. La presente Recomendación complementa las Recomendaciones de 27 de julio y 21 de diciembre de 2016. Examina cuáles de las preocupaciones planteadas en las mismas han sido abordadas, cita los problemas pendientes y enumera una serie de nuevos problemas detectados por la Comisión en lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia y surgidos desde entonces. Sobre esta base, formula recomendaciones a las autoridades polacas para abordar estos problemas, que se refieren a las siguientes cuestiones:

   1) falta de un control constitucional independiente y legítimo;

   2) adopción por el Parlamento polaco de nueva legislación relacionada con el poder judicial que suscita graves preocupaciones por lo que respecta a la independencia judicial e incrementa significativamente la amenaza sistémica para el Estado de Derecho en Polonia:

      a) la Ley que modifica la Ley sobre la Escuela Nacional de la Judicatura y la Fiscalía, la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios y algunas otras leyes, publicada en el Diario Oficial polaco el 13 de junio de 2017 y que entró en vigor el 20 de junio de 2017;

      b) la Ley que modifica la Ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial y algunas otras leyes, aprobada por el Senado el 15 de julio de 2017 y que fue devuelta a la *Sejm* el 24 de julio de 2017;

      c) la Ley que modifica la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios, aprobada por el Senado el 15 de julio de 2017 y firmada por el presidente el 25 de julio;

      d) la Ley sobre el Tribunal Supremo, aprobada por el Senado el 22 de julio de 2017 y que fue devuelta a la *Sejm* el 24 de julio de 2017.

2. FALTA DE UN CONTROL CONSTITUCIONAL INDEPENDIENTE Y LEGÍTIMO

3. En su Recomendación de 21 de diciembre de 2016, la Comisión recomienda que las autoridades polacas tomen las siguientes medidas ya solicitadas en su Recomendación de 27 de julio de 2016:

   a) Acatar plenamente las resoluciones del Tribunal Constitucional de 3 y 9 de diciembre de 2015, según las cuales los tres jueces legalmente designados en octubre de 2015 por la anterior legislatura puedan asumir sus funciones jurisdiccionales en el seno del Tribunal Constitucional, mientras que los tres

jueces designados por la nueva legislatura sin una base jurídica válida no pueden asumir sus funciones jurisdiccionales sin haber sido designados válidamente; por esta razón, se requiere que el presidente de la República tome urgentemente juramento a los tres jueces designados por la anterior legislatura.

b) Publicar y ejecutar plenamente las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional el 9 de marzo de 2016 y la resolución de 11 de agosto de 2016 relativa a la Ley de 22 de julio de 2016 sobre el Tribunal Constitucional y otras resoluciones dictadas después de esa fecha, así como las futuras resoluciones.

c) Garantizar que cualquier reforma de la Ley sobre el Tribunal Constitucional respete las resoluciones del propio Tribunal y tenga plenamente en cuenta los dictámenes de la Comisión de Venecia, y velar por que la eficiencia del Tribunal Constitucional como garante de la Constitución no se vea menoscabada.

d) Abstenerse de actos y declaraciones públicas capaces de socavar la legitimidad y la eficiencia del Tribunal Constitucional.

4. Además de estas acciones, la Comisión recomendó a las autoridades polacas que:

a) Garanticen que el Tribunal Constitucional pueda examinar efectivamente, con carácter de urgencia, la constitucionalidad de la Ley sobre el Estatuto de los Jueces, la Ley sobre la Organización y Procedimientos y la Ley de Aplicación, y que las resoluciones controvertidas se publiquen sin demora y se apliquen plenamente.

b) Velen por que no se produzca ningún nombramiento de nuevo presidente del Tribunal Constitucional hasta que las resoluciones del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de las nuevas leyes no hayan sido publicadas y plenamente aplicadas y hasta que los tres jueces nombrados legalmente en octubre de 2015 por la séptima legislatura de la *Sejm* no hayan asumido sus funciones jurisdiccionales en el seno del Tribunal.

c) Garanticen que, hasta que se nombre legalmente al nuevo presidente del Tribunal Constitucional, este sea sustituido por el vicepresidente del Tribunal y no por un presidente en funciones, ni por la persona nombrada como presidente del Tribunal el 21 de diciembre de 2016.

5. La Comisión observa que no se ha aplicado ninguna de las medidas recomendadas por la Comisión:

a) Los tres jueces designados legalmente en octubre de 2015 por la anterior legislatura aún no han podido asumir sus funciones de juez en el Tribunal Constitucional. Por el contrario, los tres jueces designados por la octava legislatura de la *Sejm* sin base jurídica válida fueron admitidos para tomar posesión de su cargo por el presidente en funciones del Tribunal.

b) Tres importantes resoluciones del Tribunal Constitucional de 9 de marzo, 11 de agosto y 7 de noviembre de 2016 aún no han sido publicadas y se han eliminado del registro del Tribunal que es accesible desde el sitio web de este. Por el contrario, otras resoluciones que no se habían publicado aún en el momento de la adopción de la presente Recomendación de 21 de diciembre de 2016, fueron publicadas el 29 de diciembre de 2016 en el Diario de Legislación.

c) De hecho, la Ley sobre el Estatuto de los Magistrados, la Ley sobre la Organización y la Ley de Procedimiento aún no han sido sometidas, con carácter de urgencia, a un control de su constitucionalidad por el Tribunal Constitucional y el nombramiento del nuevo presidente del Tribunal Constitucional se produjo antes de dicho control.

d) Ya finalizado el mandato del anterior presidente del Tribunal Constitucional, todavía no se ha procedido a nombrar legalmente un nuevo presidente. El anterior presidente no fue sustituido por el vicepresidente del Tribunal, sino por un presidente en funciones y, posteriormente, por la persona designada como presidente del Tribunal el 21 de diciembre de 2016.

6. Como ya explicaba en su Recomendación de 21 de diciembre de 2016[6], la Comisión considera que el procedimiento que condujo al nombramiento de un nuevo presidente del Tribunal no cumple los requisitos respecto al Estado de Derecho. El procedimiento fue iniciado por un presidente en funciones cuyo nombramiento planteaba serias dudas por lo que se refiere a los principios de la separación de poderes y la independencia del poder judicial, protegidos por la Constitución polaca. Además, el hecho de que el procedimiento permitiese participar a los tres «jueces de diciembre» designados ilegalmente por la nueva *Sejm*, hizo que todo el procedimiento de selección fuese inconstitucional. Asimismo, el hecho de que los «jueces de octubre» legalmente elegidos no pudiesen participar en el procedimiento tuvo también un impacto en el resultado y, por tanto, vició el procedimiento. Por otra parte, la muy poca antelación del anuncio de convocatoria de la Asamblea General y la negativa a aplazar la reunión plantearon serias preocupaciones. Por último, la elección de los candidatos solo por seis jueces era incompatible con la sentencia del Tribunal de 7 de noviembre de 2016, según la cual el artículo 194.2 de la Constitución debe entenderse en el sentido de que establece que el presidente del Tribunal será nombrado por el presidente de la República entre los candidatos que hayan obtenido la aprobación mayoritaria en el plenario del Tribunal.

7. La Comisión señala también que, tras la designación del presidente del Tribunal Constitucional una serie de hechos han socavado aún más la legitimidad del Tribunal. En concreto: el vicepresidente del Tribunal, cuya posición está reconocida en la Constitución, fue obligado por el recientemente nombrado presidente del Tribunal a utilizar su excedencia restante hasta la finalización de su mandato; como consecuencia de un recurso interpuesto por el Fiscal General para impugnar la validez de la elección en 2010 de tres jueces del Tribunal Constitucional, estos jueces fueron excluidos de las actividades judiciales del Tribunal; el nuevo presidente del Tribunal modificó la composición de las formaciones de este que entienden de los diversos asuntos y estos se atribuyeron a formaciones constituidas en parte por jueces nombrados ilícitamente; se desoyeron las peticiones, en particular del Defensor del Pueblo, dirigidas a destituir a los jueces nombrados ilícitamente de las formaciones que asignan los asuntos; un número importante de resoluciones fueron dictadas por formaciones que incluían a jueces nombrados ilícitamente; por último, una vez finalizado el mandato del vicepresidente, un juez nombrado ilícitamente fue designado como nuevo vicepresidente del Tribunal.

8. Estos cambios han supuesto, de hecho, una reorganización completa del Tribunal Constitucional al margen del procedimiento normal previsto en la Constitución para los nombramientos de jueces.

[6] Véanse los puntos 5.3 y 5.4 de la Recomendación.

9. La respuesta de las autoridades polacas recibida el 20 de febrero de 2017 a la Recomendación complementaria de la Comisión no diluye las preocupaciones ni anuncia medidas concretas para abordar las cuestiones planteadas por la Comisión. La respuesta alega que la nueva legislación sobre el Tribunal Constitucional y el nombramiento del nuevo presidente del mismo han creado las condiciones adecuadas para su funcionamiento tras un período de parálisis derivado de feroces disputas provocadas por políticos de la oposición. Por lo que se refiere a la composición del Tribunal, la respuesta, al igual que la anterior respuesta a la Recomendación de 27 de julio de 2016, niega todo efecto a las resoluciones del Tribunal Constitucional de 3 y 9 de diciembre de 2015. Sobre el procedimiento de selección del presidente del Tribunal Constitucional, la respuesta ignora la resolución de 7 de noviembre de 2016 según la cual la Constitución exige que el presidente del Tribunal sea nombrado entre los candidatos que han obtenido una mayoría en el plenario del Tribunal. En cuanto a la función de vicepresidente del Tribunal, la respuesta pasa por alto el hecho de que la Constitución reconoce expresamente el puesto de vicepresidente, que está sujeto al mismo procedimiento de nombramiento que el presidente del Tribunal. En cuanto a la designación de un presidente en funciones del Tribunal Constitucional, la respuesta no cita ninguna base jurídica en la Constitución y considera que se trató de un mecanismo excepcional de adaptación derivado de circunstancias extraordinarias.

10. En conclusión, la Comisión considera que la independencia y legitimidad del Tribunal Constitucional están gravemente debilitadas y, por consiguiente, que la constitucionalidad de las leyes polacas ya no puede garantizarse de forma efectiva[7]. Esta situación es particularmente preocupante a efectos del respeto del Estado de Derecho, ya que, como se explicaba en las anteriores Recomendaciones, el Parlamento polaco ha aprobado una serie de nuevos actos legislativos especialmente delicados, como una nueva Ley de la Función Pública[8], una Ley por la que se modifican la Ley de Policía y otros actos[9], las leyes relativas al Ministerio Fiscal[10], una ley sobre el Defensor del Pueblo y por la que se modifican otro actos[11], una Ley sobre el Consejo Nacional de Medios de Comunicación[12] y una Ley Antiterrorista[13].

11. Además, el impacto negativo sobre el Estado de Derecho de la falta de independencia y de control constitucional legítimo en Polonia se ve seriamente agravado ahora por el hecho de que la constitucionalidad de las nuevas leyes relacionadas con el sistema judicial polaco mencionadas en el apartado 2(2) y que se

---

[7] Con arreglo al artículo 188 de la Constitución, el Tribunal Constitucional es competente para pronunciarse sobre la conformidad de las leyes y los tratados internacionales con la Constitución, sobre la conformidad de las leyes con los tratados internacionales cuya ratificación exige autorización previa por ley, sobre la conformidad de las disposiciones legales procedentes de autoridades centrales del Estado con la Constitución, los tratados internacionales ratificados y las leyes, sobre la conformidad con la Constitución de las actividades y los fines de los partidos políticos y sobre los recursos de inconstitucionalidad. A tenor del artículo 189 de la Constitución, el Tribunal Constitucional debe asimismo dirimir los conflictos de jurisdicción entre los órganos constitucionales centrales del Estado.

[8] Ley de 30 de diciembre de 2015 por la que se modifica la Ley de la Función Pública y otros actos, publicada en el Boletín Oficial el 8 de enero de 2016, punto 34.

[9] Ley de 15 de enero de 2016 por la que se modifica la Ley de la Policía y otros actos, publicada en el Boletín Oficial el 4 de febrero de 2016, punto 147.

[10] Ley de 28 de enero de 2016, relativa al Ministerio Fiscal, publicada en el Boletín Oficial el 15 de febrero de 2016, punto 177; Ley de 28 de enero de 2016 de aplicación de la Ley relativa al Ministerio Fiscal, publicada en el Boletín Oficial el 15 de febrero de 2016, punto 178.

[11] Ley de 18 de marzo de 2016, sobre el Defensor del Pueblo y por la que se modifican otros actos. La Ley fue sancionada por el presidente de la República el 4 de mayo de 2016.

[12] Ley de 22 de junio de 2016, sobre el Consejo Nacional de Medios de Comunicación. La Ley fue firmada por el presidente de la República el 27 de junio de 2016.

[13] Ley de 10 de junio de 2016, sobre la Lucha Antiterrorista. La Ley fue sancionada por el presidente de la República el 22 de junio de 2016.

analizan más adelante (en la sección 3) ya no puede verificarse y ser garantizada por un Tribunal Constitucional independiente.

3. AMENAZAS A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

12. La Ley sobre la Escuela Nacional de la Judicatura, la Ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial, la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios y la Ley sobre el Tribunal Supremo contienen una serie de disposiciones que suscitan grave preocupación en lo que se refiere a los principios de independencia del poder judicial y separación de poderes.

13. La Comisión observa que una serie de declaraciones o dictámenes, entre otros del Tribunal Supremo, el Defensor del Pueblo y el Consejo Nacional del Poder Judicial, han expresado su preocupación en cuanto a la compatibilidad de la nueva legislación con la Constitución.

3.1. Jueces auxiliares

14. En virtud de los artículos 2.1 y 2.36 de la Ley que modifica la Ley sobre la Escuela Nacional de la Judicatura y la Fiscalía, la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios y otros actos, los jueces auxiliares tienen asignadas las funciones de juez en los tribunales de partido judicial por un período de cuatro años. En particular, los jueces auxiliares estarán autorizados a actuar como jueces únicos en los tribunales de partido judicial.

15. Sin embargo, con arreglo al ordenamiento jurídico polaco, los jueces auxiliares no tienen el mismo estatuto que los jueces[14]. Los jueces auxiliares son designados por un período limitado a cuatro años y después de 36 meses pueden optar a un puesto como jueces. Los jueces auxiliares no están sujetos a las mismas garantías de protección de la independencia judicial (por ejemplo, las aplicables a la designación, que no está sujeta al mismo procedimiento que para los jueces). A diferencia del puesto de juez, el de juez auxiliar que desempeña funciones judiciales no está contemplado en la Constitución. Esto implica que su estatuto, así como las garantías de su independencia, puedan ser modificados mediante una ley ordinaria y no requieren ninguna modificación de la Constitución[15].

16. Durante la tramitación legislativa de la Ley sobre la Escuela Nacional de la Judicatura, el Tribunal Supremo y el Consejo del Poder Judicial Nacional expresaron sus preocupaciones con respecto a si las garantías de independencia de los jueces auxiliares son conformes a la Constitución y suficientes para satisfacer las exigencias del derecho a un proceso equitativo consagrado en el artículo 6, apartado 1, del

[14] A pesar de encomendárseles las funciones de Juez, los jueces auxiliares son nombrados por el ministro de Justicia directamente, con una mínima implicación del Consejo Nacional del Poder Judicial, dado que solo puede formular objeciones en el plazo de 30 días.

[15] La independencia debería consagrarse en la Constitución mediante normas más específicas en el plano legislativo [Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidad, adoptada el 17 de noviembre de 2010, apartado 7; en lo sucesivo, «Recomendación del Consejo de Europa»]. También debe señalarse que el Tribunal Supremo y el Consejo del Poder Judicial Nacional plantearon en sus dictámenes cuestiones sobre la constitucionalidad de dicha Ley.

CEDH[16]. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que el anterior régimen aplicable a los jueces auxiliares en Polonia no cumplía estos criterios[17].

17. Habida cuenta de la corta duración de sus mandatos, el estatuto de juez auxiliar les hace especialmente vulnerables a influencias externas, en particular por parte del ministro de Justicia, quien tiene una influencia significativa en la carrera de los jueces auxiliares porque también participa en el proceso posterior de selección y nombramiento como juez. Los jueces auxiliares que deseen convertirse en juez tienen que someterse a un nuevo proceso de selección y nombramiento. Los jueces auxiliares deben presentar previamente una solicitud para ser nombrados jueces del Consejo Nacional del Poder Judicial, que procederá a una evaluación completa del candidato y decidirá si procede o no proponerlo al presidente de la República para el puesto de juez. El presidente de la República nombra al candidato como juez. El deseo legítimo de los jueces auxiliares de convertirse en jueces, junto con la falta de garantías suficientes para proteger su independencia personal durante este período, les expone a presiones del ministro de Justicia y puede afectar a su independencia personal a la hora de asignar los asuntos.

3.2. Presidentes de tribunal

18. En el ordenamiento jurídico polaco, los presidentes de tribunal desempeñan una doble función: no solo tienen una responsabilidad como administradores de tribunales, sino que, además, ejercen funciones judiciales. La nueva Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios plantea preocupaciones con respecto a la independencia personal de los presidentes de tribunal en el ejercicio de su función jurisdiccional, pero también con respecto a su influencia en los demás jueces.

19. Los artículos 1.6, 17.1 y 18.1 de la nueva Ley sobre Organización de los Tribunales Ordinarios incluyen normas sobre el cese y nombramiento de los presidentes de tribunal. Durante un período de seis meses, el ministro de Justicia tendría la facultad de nombrar y destituir a los presidentes de tribunal sin estar sujeto a criterios concretos, sin ninguna obligación de motivación y sin posibilidad para el poder judicial (ni el Consejo Nacional del Poder Judicial, ni el Consejo de Jueces del órgano jurisdiccional de que se trate) de bloquear tales decisiones. Además, ningún recurso judicial contra una decisión de cese del ministro de Justicia. Transcurrido el plazo de seis meses, el ministro de Justicia podrá nombrar a los presidentes de tribunal a su discreción; solo en caso de cese del presidente de un tribunal, el Consejo Nacional del Poder Judicial podría, por mayoría cualificada de dos tercios de todos sus miembros, bloquear la decisión del ministro de Justicia[18].

20. El poder del ministro de Justicia de cesar arbitrariamente a los presidentes de tribunal le permitiría ejercer una influencia sobre ellos que podría afectar a la independencia personal de los presidentes de tribunal a la hora de juzgar asuntos. Por ejemplo, un presidente de tribunal al que se recurre para pronunciar una sentencia en un asunto delicado contra el Estado podría sentir la presión del ministro de Justicia para amoldarse a la posición del Estado a fin de evitar ser cesado como presidente de tribunal.

---

[16] Dictamen del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 2017; Dictamen del Consejo Nacional del Poder Judicial de 10 de febrero de 2017.

[17] TEDH, asunto Henryk Urban y Ryszard Urban / Polonia, 23614/08, 28 de febrero de 2011; TEDH, asunto Mirosław Garlicki / Polonia, 36921/07, 14 de septiembre de 2011; TEDH, asunto Pohoska/Polonia, 33530/06, 10 de abril de 2012.

[18] Artículo 1.7 de la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios.

21. Asimismo, los jueces que no son presidentes de tribunal pero desean serlo podrían sentirse inclinados a no oponerse a una posición del ministro de Justicia, a fin de no reducir sus posibilidades de ser nombrados presidentes de tribunal. Su independencia personal se vería también afectada al asignar los asuntos.

22. También debe tenerse en cuenta que los presidentes de tribunal, en su condición de administradores de tribunales, tienen importantes prerrogativas con respecto a otros jueces y pueden, por lo tanto, interferir en la independencia personal de estos. Por ejemplo, los presidentes de tribunal están facultados para sustituir a los jueces en su función de jefes de división o jefes de sección de tribunales, para remitir notificaciones escritas a estos jefes de división y de sección que conlleven sanciones pecuniarias en caso de deficiencias y para trasladar jueces sin su consentimiento dentro del mismo partido judicial.

23. Por último, estas disposiciones suscitan preocupación desde el punto de vista de la constitucionalidad, como señalaron en particular los dictámenes del Tribunal Supremo, el Consejo Nacional del Poder Judicial y el Defensor del Pueblo. En particular, consentir la posibilidad de cese de los presidentes de tribunal por el ministro de Justicia vulnera los principios de independencia del poder judicial y separación de poderes.

3.3. Nombramiento y carrera de los jueces

24. Con arreglo a la Constitución polaca, la independencia de los jueces queda salvaguardada por el Consejo Nacional del Poder Judicial[19]. El papel del Consejo Nacional del Poder Judicial tiene un impacto directo sobre la independencia de los jueces, en particular por lo que respecta a ascensos, traslados, procedimientos disciplinarios, ceses y jubilación anticipada. Por ejemplo, el ascenso de un juez (desde un tribunal de partido judicial a un tribunal regional) requiere que el presidente de la República vuelva a nombrarlo y, por lo tanto, recurrir de nuevo al procedimiento de nombramiento con la participación del Consejo Nacional del Poder Judicial.

25. Por esta razón, en los Estados miembros en los que se ha establecido un Consejo del Poder Judicial, su independencia es especialmente importante para evitar influencias indebidas por parte del Gobierno o del Parlamento sobre la independencia de los jueces. Por ejemplo, en el contexto de procedimientos disciplinarios contra jueces incoados por un Consejo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha puesto en tela de juicio el nivel de influencia del poder ejecutivo o legislativo dado que el Consejo estaba compuesto por una mayoría de miembros designados directamente por dichas autoridades[20]. Por la misma razón, normas europeas bien consolidadas, en particular la Recomendación de 2010 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, establece que «no menos de la mitad de los miembros de los consejos del poder judicial deben ser jueces <u>seleccionados por sus homólogos</u> de entre todos los niveles del sistema judicial y con respeto del pluralismo interno del sistema judicial»[21]. Corresponde a los Estados miembros organizar sus sistemas de justicia,

---

[19] Artículo 186.1 de la Constitución polaca: «El Consejo Nacional del Poder Judicial deberá salvaguardar la independencia de los tribunales y los jueces».

[20] Sentencia del TEDH, Ramos Nunes de Carvalho e Sá / Portugal, 55391/13, 57728/13 y 74041/13, 21 de junio de 2016, apartado 77.

[21] Apartado 27; véanse también: Plan de Acción del Consejo de Europa para fortalecer la independencia y la imparcialidad judicial, adoptado el 13 de abril de 2016 [CM(2016)36 final], punto ii); dictamen del CCJE n.º 10 del Consejo del Poder Judicial al servicio de la sociedad, apartado 27; diversos dictámenes de la Comisión de Venecia; y las normas de la Red Europea de Consejos del Poder Judicial en el informe de 2010-2011 sobre los Consejos del Poder Judicial, apartado 2.3.

incluido el establecimiento o no de un Consejo del Poder Judicial. Sin embargo, en caso de que dicho Consejo se haya establecido, como ocurre en Polonia, ha de garantizarse su independencia en consonancia con las normas europeas.

26. Hasta ahora, el sistema polaco estaba en plena consonancia con estas normas, puesto que el Consejo Nacional del Poder Judicial estaba compuesto por una mayoría de jueces elegidos por jueces. Los artículos 1.1 y 7 de la Ley que modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial cambiarían radicalmente este régimen al establecer que los 15 jueces/miembros del Consejo deberán ser nombrados por la *Sejm*[22] y al establecer una nueva estructura en el seno del Consejo. Las nuevas normas sobre el nombramiento de jueces/miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial aumentan significativamente la influencia del Parlamento sobre el Consejo y afectan negativamente a su independencia en contradicción con las normas europeas. El hecho de que los jueces/miembros sean nombrados por la *Sejm*, por una mayoría de tres quintas partes de sus miembros, no mitiga esta preocupación.

27. El hecho de que, en virtud del artículo 5.1 de la Ley que modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, los mandatos de los actuales jueces/miembros del Consejo concluirían prematuramente agrava estos problemas, dado que el Parlamento ganará inmediatamente una influencia decisiva sobre la composición del Consejo, en detrimento de la influencia de los propios jueces.

28. La politización del Consejo Nacional del Poder Judicial se ve también agravada por la nueva estructura interna. De conformidad con el artículo 1.7 de la Ley que modifica la Ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial, el Consejo estaría formado por dos asambleas: la primera formada por una mayoría de diputados al Parlamento, la segunda por jueces nombrados por el Parlamento. Formalmente, el Consejo seguiría estando compuesto por una mayoría de jueces, pero en realidad la nueva asamblea «política» podría dificultar el proceso de toma de decisiones del Consejo. En caso de divergencia entre las dos asambleas en su evaluación de un candidato, la asamblea que tuviera una opinión positiva sobre el mismo podría solicitar una nueva evaluación por el Consejo en su composición completa con una mayoría de dos tercios de todos los miembros del Consejo. Este límite sería muy difícil de alcanzar habida cuenta también del aumento de la influencia del poder legislativo sobre la composición del Consejo. Este nuevo régimen tendría un impacto directo sobre el nombramiento y la carrera de los jueces puesto que los jueces/miembros del Consejo de la segunda asamblea podrían, en determinadas circunstancias, dejar de tener la última palabra sobre asuntos relativos a la evaluación de candidatos para los puestos de jueces[23].

29. Esta situación plantea problemas desde el punto de vista de la independencia del poder judicial. Por ejemplo, un juez de partido judicial que debe dictar una sentencia en un asunto delicado desde un punto de vista político mientras aspira al mismo tiempo a un ascenso a juez de un tribunal regional podría sentirse inclinado a favorecer la postura preconizada por la mayoría política para no comprometer sus posibilidades de obtener el ascenso. Aun cuando dicho riesgo no se materialice, el

[22] La Constitución establece que el Consejo Nacional del Poder Judicial se compone de miembros de oficio (presidente primero del Tribunal Supremo, ministro de Justicia, presidente del Tribunal Supremo Administrativo y un representante nombrado por la presidencia) y los miembros electos. Los miembros electos son cuatro diputados «elegidos por la *Sejm*», dos senadores «elegidos por el Senado» y 15 jueces («elegidos entre» los tribunales ordinarios, los tribunales administrativos, los tribunales militares y el Tribunal Supremo).

[23] Esto es contrario a las normas del Consejo de Europa: Recomendación del Consejo de Europa de 2010 (apartado 26); Plan de acción del Consejo de Europa sobre el fortalecimiento de la independencia y la imparcialidad judicial adoptado el 13 de abril de 2016 [CM(2016)36 final], apartado C.

nuevo régimen no prevé garantías suficientes para asegurar la apariencia de independencia, que es crucial para mantener la confianza que los tribunales de una sociedad democrática deben inspirar al público[24].

30. La Comisión observa que en sus dictámenes sobre el proyecto de ley, el Tribunal Supremo y el Consejo Nacional del Poder Judicial plantearon una serie de inquietudes en cuanto a la constitucionalidad del nuevo régimen. En particular, observaron que las nuevas normas harían que el Consejo Nacional del Poder Judicial dependiese de las decisiones políticas de la mayoría parlamentaria. Los dictámenes también subrayaron que el Consejo es un organismo que no puede subdividirse en dos órganos desconocidos por la Constitución y que la ley modificaría el orden constitucional al situar a la *Sejm* en una posición dominante con respecto al poder judicial. Por otra parte, la finalización prematura del mandato de los jueces/miembros del Consejo y del funcionamiento de un órgano constitucional, violarían el principio de un Estado democrático regido por el Estado de Derecho y el principio de legalidad. Como se explicó anteriormente, la Comisión recuerda que actualmente no es posible un control constitucional efectivo de estas disposiciones.

3. 4. Edad de jubilación y facultad de prorrogar el mandato de los jueces

31. Los artículos 1.26.b-c y 13.1 de la Ley por la que se modifica la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios establecen que la edad de jubilación aplicable a los jueces ordinarios se reducirá de 67 a 60 años para las juezas y de 67 a 65 años para los jueces, y que el ministro de Justicia tendrá la facultad de decidir la prórroga de los mandatos judiciales (hasta la edad de 70) sobre la base de criterios vagos. A la espera de dicha decisión, los jueces concernidos permanecerán en su puesto.

32. El nuevo régimen de jubilación afecta negativamente a la independencia de los jueces[25]. Las nuevas normas crean un instrumento adicional a través del cual el ministro de Justicia puede influir individualmente sobre los jueces. En particular, los vagos criterios sobre la prórroga de los mandatos abre la puerta a una apreciación indebida, socavando el principio de inamovilidad de los jueces[26]. Mientras que disminuye la edad de jubilación, la Ley permite al mismo tiempo que el mandato de los jueces sea prorrogado hasta en diez años por el ministro de Justicia para las juezas y en cinco para los jueces. Asimismo, no hay ningún plazo para que el ministro de Justicia adopte una decisión sobre la prórroga, lo que le permite mantener la influencia sobre los jueces afectados durante el resto del mandato de estos. Incluso antes de alcanzar la edad de jubilación, la mera perspectiva de tener que solicitar al ministro de Justicia dicha prórroga puede ejercer una presión sobre los jueces afectados.

33. Al reducir la edad de jubilación de los jueces y al mismo tiempo supeditar la prórroga de su mandato a la decisión del ministro de Justicia, las nuevas normas socavan el principio de inamovilidad de los jueces, que es un elemento clave de su independencia, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Entre los requisitos de un órgano jurisdiccional independiente, el Tribunal de Justicia estableció que los jueces deben

---

[24] TEDH, asuntos Morice/Francia, 29369/10, 23 de abril de 2015, apartado 78; Chipre/Turquía, 25781/94, de 10 de mayo de 2001, apartado 233.

[25] Recomendación del Consejo de Europa de 2010, apartado 49.

[26] En virtud de la Ley, el ministro de Justicia decide si procede o no prorrogar el mandato de un juez «teniendo en cuenta el uso racional del personal judicial común y las necesidades derivadas de la carga de trabajo de determinados órganos jurisdiccionales» [véase el art. 1.26.b) de la Ley].

disfrutar de independencia personal y operativa en el ejercicio de sus funciones y estar protegidos contra su cese mediante unas salvaguardias efectivas contra intervenciones o presiones indebidas procedentes del poder ejecutivo[27]. Las disposiciones afectadas no son acordes a las normas europeas, según las cuales los jueces deben tener garantizado su puesto hasta alcanzar la edad obligatoria de jubilación, en caso de que dicha edad haya sido fijada.

34. La Comisión señala que las nuevas normas también plantean dudas sobre la constitucionalidad. Según el dictamen del Tribunal Supremo[28], permitir que el ministro de Justicia decida sobre la prórroga del mandato de un juez, en combinación con la reducción de la edad de jubilación, viola el principio de inamovilidad de los jueces (artículo 180.1 de la Constitución). Como ya se ha explicado, la Comisión recuerda que actualmente no es posible un control constitucional efectivo de estas disposiciones.

3.5. Tribunal Supremo

3.5.1. Cese, jubilación forzosa y nueva designación de jueces del Tribunal Supremo

35. En virtud del artículo 87 de la nueva Ley sobre el Tribunal Supremo, al día siguiente de la entrada en vigor de la Ley todos los jueces del Tribunal Supremo serían cesados y jubilados[29].

36. Según el artículo 88 de la misma Ley, solo los jueces señalados por el ministro de Justicia seguirían inicialmente en activo durante un período provisional, hasta que el presidente de la República procediese a una selección final de los jueces a los que se permitiría seguir ocupando su puesto tras un procedimiento de verificación especial. Este procedimiento requeriría que el presidente de la República eligiese a los jueces que se mantendrán en el cargo de entre los jueces del Tribunal Supremo preseleccionados por el ministro de Justicia y evaluados por el Consejo Nacional del Poder Judicial. La Ley incluye criterios vagos e indeterminados con respecto a la elección de los jueces que conservarán el puesto. Cualquier resolución del Consejo Nacional del Poder Judicial al respecto no sería vinculante para el presidente de la República[30]. Con arreglo al artículo 91 de la Ley sobre el Tribunal Supremo, si el juez que ocupa el puesto de presidente primero del Tribunal Supremo es cesado y jubilado, el presidente de la República elegirá a un presidente primero provisional del Tribunal Supremo.

---

[27] Asunto C-53/03 Syfait y otros, 31 de mayo de 2005, apartado 31; asunto C-103/97 Köllensperger y Atzwanger, 4 de febrero de 1999, apartado 20.

[28] Dictamen del Tribunal Supremo de 28 de abril de 2017.

[29] Con arreglo al artículo 89.1, el juez cesado y jubilado tiene derecho a un emolumento, hasta los 65 años de edad, de un importe equivalente a la retribución que recibía en el último puesto que ocupase en el Tribunal Supremo. El artículo 89.2 de la Ley sobre el Tribunal Supremo establece que los jueces que cesan en el Tribunal Supremo tienen derecho a solicitar al ministro de Justicia, en un plazo de 14 días a contar desde su jubilación, su traslado a un puesto judicial ordinario, militar o administrativo. El ministro de Justicia puede denegar dicha solicitud.

[30] Posteriormente, con arreglo al artículo 95 de la Ley sobre el Tribunal Supremo, el ministro de Justicia anuncia vacantes en salas concretas del Tribunal Supremo y propone a continuación un candidato de su elección para cada vacante anunciada para el Consejo Nacional del Poder Judicial. Este evalúa cada candidatura y presenta una propuesta al presidente de la República para el nombramiento para un puesto de juez del Tribunal Supremo. En determinados casos, el Consejo Nacional del Poder Judicial puede formular tal propuesta a través de solo una de sus asambleas, lo que podría excluir a la asamblea compuesta por jueces/miembros. El ministro de Justicia puede hacer un anuncio adicional sobre los puestos vacantes. A continuación, los candidatos pueden presentar sus candidaturas mediante el procedimiento ordinario ante el Consejo Nacional del Poder Judicial, que evaluará su candidatura y presentará una solicitud al presidente de la República para su nombramiento para puestos de jueces del Tribunal Supremo.

37. El cese y la jubilación forzosa de todos los jueces del Tribunal Supremo, considerados en relación con las normas sobre su posible renovación, infringiría la independencia judicial de los jueces del Tribunal Supremo. Los jueces deberían estar protegidos contra el cese mediante salvaguardias efectivas ante intervenciones o presiones indebidas procedentes de otros poderes estatales[31]. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y con las normas europeas, la independencia judicial requiere garantías suficientes para proteger la persona de quienes tienen la misión de juzgar un litigio[32]. La inamovilidad de los jueces por el poder ejecutivo durante su mandato es consecuencia de su independencia y, por lo tanto, se incluye en las garantías consagradas en el artículo 6, apartado 1, de la CEDH[33]. En consecuencia, los jueces solo deben ser cesados de forma individual, en caso de que ello esté justificado sobre la base de un procedimiento disciplinario relativo a su actividad y siempre que se respeten todas las garantías de defensa propias de una sociedad democrática. Los jueces no pueden ser cesados en grupo, ni tampoco por razones generales no relacionadas con su comportamiento individual.

38. Estas garantías y salvaguardias no existen en el presente caso y las disposiciones afectadas constituyen una violación flagrante de la independencia de los jueces del Tribunal Supremo y de la separación de poderes y, por lo tanto, del Estado de Derecho[34].

3.5.2. Procedimiento disciplinario

39. La Ley sobre el Tribunal Supremo establece una nueva sala disciplinaria y nuevas normas para los procedimientos disciplinarios contra los jueces del Tribunal Supremo[35].

40. Estas nuevas normas sobre el procedimiento disciplinario pueden perjudicar a la independencia judicial. En particular, la participación del ministro de Justicia en los procedimientos disciplinarios contra jueces del Tribunal Supremo puede constituir

---

31 Asunto C-53/03 Syfait y otros, 31 de mayo de 2005, apartado 31; asunto C-103/97 Köllensperger y Atzwanger, 4 de febrero de 1999, apartado 20.

32 Asunto C-222/13 TDC, 9 de octubre de 2014, apartados 29-32; asunto C-506/04 Wilson, 19 de septiembre de 2006, apartado 53; asunto C-103/97 Köllensperger y Atzwanger, 4 de febrero de 1999, apartados 20-23; asunto C-54/96, Dorsch Consult, 12 de septiembre de 1997, apartado 36; asunto C-17/00, De Coster, 29 de noviembre de 2001, apartados 18-21; sentencia del TEDH Baka/Hungría, 20261/12, 23 de junio de 2016, apartado 121.

33 TEDH, asunto Campbell y Fell / Reino Unido, A80 (1984), 28 de junio de 1984, apartado 80.

34 La Ley se contradice con las normas del Consejo de Europa. En particular, las nuevas normas contravienen el principio de inamovilidad de los jueces como elemento clave de la independencia de estos, tal y como se recoge en la Recomendación del Consejo de Europa de 2010. En consecuencia, los jueces del Tribunal Supremo deberían tener garantizado su puesto y sus mandatos no deberían concluir anticipadamente. Además, de acuerdo con la Recomendación del Consejo de Europa de 2010, las decisiones relativas a la selección y la carrera profesional de los jueces debe basarse en criterios objetivos establecidos previamente por ley o por las autoridades competentes, y cuando el Gobierno o el poder legislativo adopten decisiones relativas a la selección y la carrera profesional de los jueces, una autoridad independiente y competente procedente en gran medida del poder judicial deben poder formular recomendaciones o emitir dictámenes que la autoridad facultada para proceder a los nombramientos siga en la práctica. La Ley vulnera estas normas.

35 Los procedimientos disciplinarios contra jueces del Tribunal Supremo se refieren a la responsabilidad por delitos cometidos contra las normas del servicio y por comprometer la dignidad de sus funciones. El artículo 5 de la Ley sobre el Tribunal Supremo establece que la sala disciplinaria será también competente en los procedimientos disciplinarios contra los jueces del Tribunal Supremo, algunos procedimientos disciplinarios contra miembros de las profesiones jurídicas y los recursos contra las decisiones disciplinarias. La Ley establece la nueva composición de las salas disciplinarias del Tribunal Supremo: por defecto, un tribunal disciplinario de primera instancia constará de un juez de la sala disciplinaria y un tribunal disciplinario de segunda instancia estará formado por tres jueces. El procedimiento disciplinario podrá incoarse a iniciativa de un agente disciplinario (artículo 56.1): agente disciplinario nombrado por el Tribunal Supremo para un mandato de tres años, y artículo 54.4: agente disciplinario designado por el ministro en función de las circunstancias del asunto.

una amenaza para la independencia de estos, pues el hecho de que el ministro tenga la facultad de incoar un procedimiento disciplinario contra jueces del Tribunal Supremo y también influir en las investigaciones supondría un elemento adicional para que pudiese ejercer una considerable presión sobre los jueces.

41. En particular, según el artículo 56.5 de la Ley sobre el Tribunal Supremo, el ministro de Justicia podría oponerse a la decisión del agente disciplinario del Tribunal Supremo encargado de una investigación, de archivar dicha investigación por no estar motivada; en tal caso, el agente disciplinario del Tribunal Supremo tendría que seguir adelante con el procedimiento disciplinario y estaría sujeto a las instrucciones del ministro de Justicia. Además, el ministro podría nombrar un agente disciplinario propio en función del caso[36]. El nombramiento de un agente disciplinario por el ministro excluiría a cualquier otro agente disciplinario de un asunto determinado. Cuando el ministro de Justicia haya nombrado a un agente disciplinario, deberá llevarse a cabo una investigación preliminar. Con arreglo al artículo 57.2, el agente disciplinario nombrado por el ministro estaría vinculado por las instrucciones del ministro de Justicia en determinados casos.

42. La simple amenaza de la incoación de un procedimiento disciplinario con arreglo a las instrucciones del ministro de Justicia afectaría directamente a la independencia de los jueces del Tribunal Supremo. El Tribunal de Justicia ha mantenido que para que un tribunal sea independiente debe ejercer sus funciones en su totalidad de manera autónoma, sin estar subordinado a ningún otro organismo y, por tanto, protegido contra intervenciones o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia cuando sus miembros enjuician los litigios que se les someten[37]. Dichos requisitos no se cumplen en el presente caso. En consecuencia, los jueces del Tribunal Supremo pueden sentirse presionados para adherirse a la posición del poder ejecutivo al conocer de asuntos.

3.5.3. Proceso legislativo

43. La Comisión toma nota de que la Ley sobre el Tribunal Supremo, que es un nuevo acto de más de 110 artículos y que modifica seis leyes existentes, tendría un grave impacto en la independencia del Tribunal Supremo y, de manera más general, en la separación de poderes y el Estado de Derecho en Polonia. La Comisión lamenta que la adopción de esta importante Ley no haya sido objeto de la adecuada preparación y las consultas que merecería. Por el contrario, el proyecto se presentó el 12 de julio de 2017 y se aprobó el 22 de julio. La Comisión considera que este procedimiento acelerado de las dos cámaras menoscaba, en sí mismo, la confianza en el sistema judicial polaco y no es acorde con el espíritu de cooperación leal entre las instituciones del Estado que debe caracterizar a un Estado democrático regido por el Estado de Derecho.

3.6. Otras disposiciones

44. Las cuatro leyes contienen una serie de disposiciones delicadas desde el punto de vista del Estado de Derecho y de la separación de poderes, en particular en lo que respecta a la finalización prematura de los mandatos de los agentes disciplinarios en

---

[36] Artículo 54.1 de la Ley sobre el Tribunal Supremo. El ministro de Justicia nombra a los agentes disciplinarios de entre los fiscales propuestos por el Fiscal General.

[37] Asunto C-503/15 Margarit Panicello, 16 de febrero. 2017, apartados 37-38; asunto C-203/14 Consorci Sanitari del Maresme, 6 de octubre de 2015, apartado 19; asunto C-222/13 TDC, 9 de octubre de 2014, apartado 30; asuntos acumulados C-58/13 y C-59/13, Torresi, 17 de julio de 2014, apartado 22; asunto C-506/04 Wilson, 19 de septiembre de 2006, apartado 51.

los tribunales[38], los poderes del ministro de Justicia para evaluar el rendimiento de los tribunales[39], el traslado de jueces[40], la estructura de la Escuela Nacional de la Judicatura[41], la declaración de patrimonio de los jueces[42], y el personal del Consejo Nacional del Poder Judicial y del Tribunal Supremo[43]. Estas cuestiones suscitan inquietud, según se ha señalado en una serie de análisis, en particular del Tribunal Supremo y del Consejo Nacional del Poder Judicial, en especial problemas de conformidad con la Constitución[44]. Sin embargo, como se ha explicado anteriormente, un control constitucional independiente y legítimo no es posible en la actualidad.

4. CONCLUSIÓN: UNA AMENAZA SISTÉMICA PARA EL ESTADO DE DERECHO

45. Por las razones anteriormente expuestas, la Comisión considera que la situación de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en Polonia, tal como describió en sus Recomendaciones de 27 de julio y 21 de diciembre de 2016, se ha deteriorado gravemente. En concreto:

1) El nombramiento ilegal del presidente del Tribunal Constitucional, la admisión de los tres jueces nombrados por la octava legislatura de la *Sejm* sin base jurídica válida, la circunstancia de que uno de estos jueces haya sido nombrado vicepresidente del Tribunal, el hecho de que los tres jueces que fueron designados legalmente en octubre de 2015 por la anterior legislatura no han podido asumir sus funciones de juez en el Tribunal, así como los subsiguientes acontecimientos en el seno del Tribunal descritos anteriormente han dado lugar, de hecho, a una reorganización completa del Tribunal al margen del proceso constitucional normal para el nombramiento de jueces. Por ello, la Comisión considera que la independencia y legitimidad del Tribunal Constitucional se ven gravemente debilitadas y, por consiguiente, la constitucionalidad de las leyes polacas ya no puede garantizarse de forma efectiva. En estas circunstancias, ya no puede considerarse que las resoluciones dictadas por el Tribunal supongan un control de constitucionalidad efectivo.

2) La Ley sobre la Escuela Nacional de la Judicatura ya en vigor así como, en el caso de que entrasen en vigor, la Ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial, la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios y la Ley sobre el Tribunal Supremo, menoscabarían estructuralmente la independencia del poder judicial polaco y tendrían una incidencia inmediata y concreta en el funcionamiento independiente del poder judicial en su conjunto. Dado que la independencia del poder judicial es un componente clave del Estado de Derecho, las nuevas leyes aumentan significativamente la amenaza sistémica para el Estado de Derecho, tal como se expuso en las anteriores Recomendaciones.

---

38 Artículo 6 de la Ley por la que se modifica la Ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial; artículos 100.1 y 100.2 de la Ley sobre el Tribunal Supremo.

39 Artículo 1.16 de la Ley por la que se modifica la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios.

40 Artículo 1.5.b) de la Ley por la que se modifica la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios.

41 Artículo 1 de la Ley por la que se modifica la Ley sobre la Escuela Nacional de la Judicatura.

42 Artículo 1.33 de la Ley por la que se modifica la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios y artículo 38 de la Ley sobre el Tribunal Supremo.

43 Artículo 10 de la Ley por la que se modifica la Ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial; artículos 93 y 99 de la Ley de 20 de julio sobre el Tribunal Supremo.

44 También se han detectado nuevas disposiciones conflictivas sobre los presidentes de tribunales (artículo 1 de la Ley de 23 de marzo de 2017 por la que se modifica la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios).

3) En particular, el cese de jueces del Tribunal Supremo y, en su caso, su posible nuevo nombramiento, junto con otras medidas que figuran en la Ley sobre el Tribunal Supremo, agravarían seriamente la amenaza sistémica para el Estado de Derecho.

4) Las nuevas leyes plantean serias dudas en cuanto a su compatibilidad con la Constitución polaca, como han subrayado una serie de declaraciones, en particular del Tribunal Supremo, el Consejo Nacional del Poder Judicial, el Defensor del Pueblo polaco, el Colegio de Abogados, asociaciones de jueces y abogados y otras partes interesadas pertinentes[45]. Sin embargo, como se explicó anteriormente, ya no es posible un control efectivo de la constitucionalidad de estas leyes.

5) Por último, las medidas y declaraciones públicas contra los jueces y tribunales en Polonia aplicadas por el Gobierno polaco y efectuadas por parlamentarios pertenecientes a la mayoría gobernante han dañado la confianza en el sistema judicial en su conjunto. La Comisión hace hincapié en el principio de cooperación leal entre los órganos estatales que, como se puso de relieve en los dictámenes de la Comisión de Venecia, es un requisito constitucional previo en un Estado democrático regido por el Estado de Derecho.

46. La Comisión recuerda que, cuando se instaura un sistema judicial constitucional, su eficacia es uno de los elementos clave del Estado de Derecho. La Comisión también subraya que cualquiera que sea el modelo de sistema de justicia elegido, la independencia del poder judicial debe ser protegida con arreglo al Derecho de la Unión. Corresponde a los Estados miembros organizar sus sistemas de justicia, incluida la decisión de establecer o no un Consejo del Poder Judicial, cuyo papel es salvaguardar la independencia judicial. Sin embargo, en caso de que tal Consejo haya sido establecido por un Estado miembro, como ocurre en Polonia, donde la Constitución confía explícitamente al Consejo Nacional del Poder Judicial la tarea de salvaguardar la independencia del poder judicial, la independencia de este Consejo debe garantizarse en consonancia con las normas europeas.

47. A pesar de la diversidad de sistemas judiciales existentes en Europa, se han elaborado normas europeas comunes sobre la salvaguardia de la independencia judicial. La Comisión observa con gran preocupación que a raíz de la entrada en vigor de las nuevas leyes mencionadas anteriormente, el sistema judicial polaco ya no sería compatible con las normas europeas en la materia.

48. A este respecto, la Comisión toma nota de la decisión del presidente de la República, de 24 de julio de 2017, de devolver a la *Sejm* la Ley sobre el Tribunal Supremo y la Ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial.

49. El respeto del Estado de Derecho no es solo un requisito previo para la protección de todos los valores fundamentales enumerados en el artículo 2 del TUE, sino que

[45] Por ejemplo: dictámenes del Tribunal Supremo de 30 de enero, 3 de febrero, 28 de abril y 18 de julio de 2017; dictámenes del Consejo Nacional del Poder Judicial de 30 de enero, 10 de febrero, 7 de marzo, 12 de mayo, 26 de mayo y 18 de julio de 2017; dictámenes del Defensor del Pueblo de 1 de febrero, 12 de abril, 31 de mayo, 28 de junio y 18 de julio de 2017; dictamen del director de la Escuela Nacional de la Judicatura y la Fiscalía de 10 de febrero de 2017; pronunciamientos colectivos de jueces de tribunales de apelación de los partidos judiciales de Lublin, de 6 de febrero de 2017, Gdansk, Cracovia, Białystok, Szczecin, Rzeszów, de 7 de febrero de 2017, y de Varsovia y Poznań, de 8 de febrero de 2017; resolución del Presidium del Colegio General de Abogados de 3 de febrero de 2017; dictamen de la Asociación de Jueces «Themis», de 29 de enero de 2017; dictámenes de la Asociación de Jueces «Iustitia», de 8 de febrero de 2017, dictamen de la Asociación Nacional de Letrados de Tribunales, de 6 de febrero de 2017; dictamen de la Asociación de Alumnos y Aspirantes del NSJPP, de 7 de febrero de 2017; y dictamen de la Asociación Nacional de Asistentes Judiciales, de 8 de febrero de 2017.

constituye asimismo un requisito imprescindible para la defensa de todos los derechos y obligaciones derivados de los Tratados y para establecer la confianza mutua entre ciudadanos, empresas y autoridades nacionales en los ordenamientos jurídicos de todos los demás Estados miembros. Determinados aspectos de las nuevas leyes también suscitan dudas en cuanto a su compatibilidad con el Derecho de la UE y, por este motivo, la Comisión ha decidido, además de la actual Recomendación sobre el Estado de Derecho, incoar un procedimiento de infracción contra Polonia cuando la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios sea publicada o cuando la Ley sobre el Tribunal Supremo sea firmada y publicada.

50. La Comisión subraya que el buen funcionamiento del Estado de Derecho es también fundamental para el buen funcionamiento del mercado interior, ya que los operadores económicos deben saber que van a ser tratados por igual con arreglo a la ley. Esto no se puede garantizar sin un poder judicial independiente en cada Estado miembro. Por ello, en sus recomendaciones específicas por país dirigidas a Polonia en el contexto del Semestre Europeo de 2017 el Consejo subrayó la importancia de que las autoridades polacas aborden las graves preocupaciones relacionadas con el Estado de Derecho. La mayor parte de las recomendaciones específicas por país fueron aprobadas por el Consejo Europeo el 23 de junio de 2017 y adoptadas por el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros el 11 de julio de 2017[46].

51. La Comisión observa que una amplia gama de agentes a escala europea e internacional han expresado su profunda preocupación por la reforma del sistema judicial polaco: representantes del poder judicial de toda Europa, incluida la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea y la Red Europea de Consejos del Poder Judicial, la Comisión de Venecia, el comisario para Derechos Humanos del Consejo de Europa, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, así como numerosas organizaciones de la sociedad civil tales como Amnistía Internacional y la Red Derechos Humanos y Democracia. El Parlamento Europeo también ha expresado su preocupación en dos Resoluciones en las que apoyó el punto de vista de la Comisión.

5. ACCIÓN RECOMENDADA

52. La Comisión recomienda que las autoridades polacas adopten urgentemente las medidas oportunas para hacer frente a esta amenaza sistémica contra el Estado de Derecho.

53. En particular, la Comisión recomienda que las autoridades polacas adopten las siguientes medidas:

a) restablecer la independencia y legitimidad del Tribunal Constitucional como garante de la Constitución polaca, velando por que sus jueces, su presidente y su vicepresidente sean elegidos y designados legalmente y aplicando plenamente las sentencias del Tribunal Constitucional de 3 y 9 de diciembre de 2015, que exigen que los tres jueces que fueron designados legalmente en octubre de 2015 por la anterior legislatura puedan asumir sus funciones de juez

[46] Considerando 14: «La seguridad jurídica y la confianza en la calidad y previsibilidad de la normativa, la fiscalidad y otras políticas e instituciones son factores importantes que podrían permitir un aumento de la tasa de inversión. El Estado de Derecho y la independencia del poder judicial son también esenciales en este contexto. Disipar las serias preocupaciones en relación con el Estado de Derecho permitirá mejorar la seguridad jurídica». Recomendación del Consejo de 13 de julio de 2017 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de Polonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2017 de Polonia.

en el Tribunal Constitucional, y que los tres jueces nombrados por la nueva legislatura sin una base jurídica válida no puedan actuar sin haber sido elegidos válidamente con anterioridad[47];

b) publicar y ejecutar plenamente las sentencias del Tribunal Constitucional de 9 de marzo, 11 de agosto y 7 de noviembre de 2016;

c) garantizar que la Ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial, la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios y la ley sobre el Tribunal Supremo no entren en vigor y que la Ley sobre la Escuela Nacional de la Judicatura sea retirada o modificada a fin de garantizar su conformidad con la Constitución y con las normas europeas sobre la independencia judicial;

d) abstenerse de cualquier medida que interfiera con el mandato de los miembros del Tribunal y su función;

e) garantizar que cualquier reforma de la justicia defienda el Estado de Derecho y sea conforme al Derecho de la Unión y a las normas europeas sobre la independencia judicial y se elabore en estrecha cooperación con el poder judicial y todas las partes interesadas;

f) abstenerse de actuaciones y declaraciones públicas que puedan socavar la legitimidad del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, los órganos jurisdiccionales ordinarios, los jueces, individual o colectivamente, o del poder judicial en su conjunto.

54. La Comisión subraya que la cooperación leal que se precisa entre las distintas instituciones públicas en cuestiones relativas al Estado de Derecho es esencial para encontrar una solución a la situación actual. La Comisión también anima a las autoridades polacas a pedir el parecer de la Comisión de Venecia con respecto a la Ley sobre la Escuela Nacional de la Judicatura, la Ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial, la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios y la Ley sobre el Tribunal Supremo así como sobre cualquier nueva propuesta legislativa destinada a reformar el sistema judicial en Polonia.

55. La Comisión invita al Gobierno polaco a resolver los problemas señalados en la presente Recomendación en el plazo de un mes a partir de la recepción de la presente Recomendación, y a informar a la Comisión de las medidas adoptadas al efecto.

56. La Comisión insta a las autoridades polacas a que aprovechen la oportunidad de la decisión del presidente de la República de Polonia de devolver a la *Sejm* la Ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial y la Ley sobre el Tribunal Supremo para que velen por que las reformas del poder judicial en Polonia tengan en cuenta la preocupación expresada en la presente Recomendación.

57. La Comisión recuerda también que las Recomendaciones adoptadas con arreglo al Marco del Estado de Derecho no impiden aplicar directamente el artículo 7 del TUE en caso de que se produzca un repentino deterioro en un Estado miembro que exija una reacción más decidida de la UE[48].

58. En particular, la Comisión pide a las autoridades polacas que no adopten ninguna medida de cese o jubilación forzosa de jueces del Tribunal Supremo, puesto que dichas medidas agravarán sobremanera la amenaza sistémica para el Estado de

[47] Véanse las Recomendaciones (UE) 2017/146 y (UE) 2016/1374.

[48] Apartado 4.1 de la Comunicación - Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho, COM(2014) 158 final.

Derecho. En caso de que las autoridades polacas adoptasen cualquier medida de este tipo, la Comisión está dispuesta a activar el artículo 7, apartado 1, del TUE.

59. Sobre la base de la presente Recomendación, la Comisión sigue estando dispuesta a entablar un diálogo constructivo con el Gobierno polaco.

Hecho en Bruselas, el 26.7.2017

Por la Comisión
Frans TIMMERMANS
Vicepresidente primero