

# Independencia de los jueces e independencia del Judicial en la Unión Europea\*

## Independence of judges and independence of the Judiciary in the European Union

---

MARÍA LUISA ESCALADA LÓPEZ

Profesora Titular de Derecho Procesal. Universidad de Valladolid

marialuisa.escalada@uva.es

ORCID 0000-0001-6531-7947

Cómo citar: Escalada López, María Luisa, “Independencia de los jueces e independencia del Judicial en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos* 85 (2025): 253-277.

Artículo de acceso abierto distribuida bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.85.2025.253-277>

**Resumen:** El trabajo analiza la evolución jurisprudencial del concepto de independencia. Si bien la garantía fue tradicionalmente abordada desde una perspectiva individual -en relación con el juez que debía dispensar la concreta tutela judicial-, la proliferación de los populismos en algunos Estados miembros, y las reformas tendentes a eliminarla, abocaron a un enfoque más apriorístico y estructural en el que la independencia de los jueces nacionales tiene como presupuesto la independencia del propio Judicial.

**Palabras clave:** Independencia judicial, Estado de Derecho, tutela judicial efectiva, autonomía procesal, identidad nacional.

**Abstract:** The work analyzes the jurisprudential evolution of the independence concept. Although the guarantee was traditionally approached from an individual perspective - in relation to the judge who had to dispense the specific judicial protection -, the proliferation of populism in some Member States, and the reforms aimed at eliminating it, led to a more “a priori” and structural approach in which the national judges’ independence is presupposed by the independence of the Judiciary itself.

**Keywords:** Judicial independence, rule of law, effective judicial protection, procedural autonomy, national identity.

---

---

\*Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación nacional “Proceso penal y Unión Europea. Análisis y propuestas” (ref. PID2020-116848GB-I00).

## INTRODUCCIÓN

Es por todos conocido que la Unión Europea descansa en principios democráticos y en los valores inherentes al Estado de Derecho, y que el cumplimiento de estos postulados se exige a los Estados para su ingreso y permanencia en el seno de esta Institución<sup>1</sup>, excluyéndose cualquier regresión en el nivel de tutela de los derechos y fundamentos axiológicos que la sostienen.

Siendo este el presupuesto de partida, la protección judicial de tales derechos presenta un carácter disperso condicionado, a su vez, por la conformación descentralizada de la propia Unión. A este respecto, la competencia jurisdiccional resulta atribuida al TJUE, pero también a los tribunales nacionales cuando se cuestione la adecuación al ordenamiento jurídico de una resolución o acto nacional por el que se aplique un acto de la UE<sup>2</sup>. No obstante lo afirmado, existe convergencia en la necesidad de

---

<sup>1</sup> Como establece la Sentencia del TJUE en el caso *Republika*, C-869/19, ECLI:EU:C:2021:311 (apartado 62) la confianza mutua entre los Estados miembros se asienta en la premisa esencial de que comparten unos valores comunes en los que se fundamenta la Unión (art. 2 TUE), y el respeto por un Estado miembro de estos valores es un requisito para que pueda disfrutar de los derechos derivados de la aplicación de los Tratados, de modo que no pueden modificar su legislación de forma que ocasione una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho concretado en el artículo 19 TUE (apartados apartado 63 y 64). A este respecto vid. García-Valdecasas Dorrego, María José (2022). “Estado de Derecho e independencia judicial en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE: la consagración de la identidad constitucional europea” *Revista Española de Derecho Europeo*, 82, Abril-junio, p. 34.

<sup>2</sup> Vid. Sentencia 26/62 *van Gend & Loos*, de 5 de febrero de 1963, ECLI:EU:C:1963:1. En el mismo sentido, vid. Sentencias de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C64/16, ECLI:EU:C:2018:117, apartado 31 “La Unión Europea es una Unión de Derecho en la que los justiciables tienen derecho a impugnar judicialmente la legalidad de cualquier resolución o de cualquier otro acto nacional por los que se les aplique un acto de la propia Unión (véase, en este sentido, la Sentencia de 3 de octubre de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo*, C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, apartados 91 y 94 y jurisprudencia citada)”. Apartado 32: “El artículo 19 TUE, que se refiere con mayor concreción al valor de Estado de Derecho proclamado en el artículo 2 TUE, atribuye el cometido de garantizar el control judicial en el ordenamiento jurídico de la Unión no sólo al Tribunal de Justicia, sino también a los tribunales nacionales”. Vid. asimismo la Sentencia de 24 de junio de 2019, *Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo)*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, apdo. 46. Sentencia de 9 de julio de 2020, *VQ contra Land Hessen*, C-272/19, ECLI:EU:C:2020:535, apartado 45. Sentencia de 14 de junio de 2017, *Online Games y otros*, C-685/15, ECLI:EU:C:2017:452, apartado 54 “corresponde a los órganos

que los órganos encargados de preservar los derechos ofrezcan una protección real y eficaz, exigiéndose a los EEMM, en este sentido, el establecimiento de un sistema que garantice la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión<sup>3</sup>.

A este respecto, la independencia de los tribunales no sólo es un presupuesto esencial para su propia consideración como tales, sino que es también un condicionante de la tuición judicial que han de dispensar. Dicho de otro modo, la efectividad de la tutela judicial resulta condicionada por la independencia de quienes la deparan.

## **1. CONCEPCIÓN CLÁSICA DE LA INDEPENDENCIA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE**

### **1.1. Las dos dimensiones de la independencia**

La jurisprudencia del TJUE ha analizado habitualmente la independencia atendiendo a una doble dimensión, externa e interna<sup>4</sup>.

La primera, referida a la protección del órgano frente a injerencias o presiones exteriores, se garantiza instrumentalmente mediante la inamovilidad<sup>5</sup> y, en definitiva, está enderezada a proteger al juzgador. Atiende, por tanto, al aspecto orgánico de la garantía y resulta operativa desde el punto de vista estático y previo al proceso.

La dimensión interna remite a la necesaria ajenidad del juez respecto de las partes y el objeto procesal, se identifica con el concepto de imparcialidad y supone que el único interés del juez para la resolución del litigio ha de ser el de la estricta aplicación de la norma jurídica. Atiende, así, al aspecto funcional de la garantía y resulta operativa en el momento dinámico-procesal.

---

jurisdiccionales de los Estados miembros, en virtud del principio de cooperación leal enunciado en el artículo 4 TUE, apartado 3, garantizar la tutela judicial de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables”.

<sup>3</sup> Vid. entre otros muchas, la Sentencia C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, esp. apartados 35, 36 y 37; en ella se afirma que es inherente a un Estado de Derecho la existencia un control judicial efectivo para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión.

<sup>4</sup> A este respecto vid. Bustos Gisbert, Rafael. (2022). *Independencia judicial e integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 205 y ss.

<sup>5</sup> En cuanto a la inmovilidad vid. García-Valdecasas Dorrego, María José (2022). *op. cit.*”, pp. 45-46.

Ambas vertientes estática y dinámica (independencia e imparcialidad), exigen la previsión y el respeto de reglas de naturaleza orgánico-estatutaria (creación normativa del órgano, composición de éste y estatuto al que están sometidos sus integrantes: nombramiento, duración del mandato, causas de inhibición, recusación y cese, etc.), de modo que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta, tanto a la impermeabilidad del tribunal frente a elementos externos, como a su objetividad respecto a los intereses en litigio<sup>6</sup>.

## 1.2. La deriva iliberal de algunos Estados miembros: populismo, identidad nacional y autonomía procesal

Si este es el contexto en el que habitualmente se analizaba la independencia, su proyección conceptual ha cobrado especial importancia con ocasión del llamado *constitutional populism*<sup>7</sup> presente en los últimos tiempos en algunos Estados miembros, caracterizado por su afán por someter al Judicial a los designios del poder político<sup>8</sup>. Manifestaciones de lo expuesto son las modificaciones normativas realizadas en Hungría<sup>9</sup> y

<sup>6</sup> Vid. STJUE C-506/04, Caso Wilson de 19 de septiembre de 2006, ECLI:EU:C:2006:587, apartados 51 y 52. STJUE C-685/15, Online Games y otros, de 14 de junio de 2017, ECLI:EU:C:2017:452, apartados 60, 61 y 62.

<sup>7</sup> Consúltese Barrio López, Astrid. (2022). “Democracia iliberal, populismo y Estado de Derecho”, *Revista de Derecho Público*, Estudios de Deusto, Vol. 70/1 enero-junio. pp. 15-33.

<sup>8</sup> Vid. Magaldi Mendaña, Nuria. (2022). “La garantía de independencia del juez europeo: una revolución encubierta del TJUE”, *Revista de Derecho Público*, Estudios de Deusto, Vol. 70/1 enero-junio, pp. 84-85, la autora recoge la opinión generalizadamente extendida entre la doctrina europea: los pronunciamientos del TJUE sobre la garantía de independencia de los poderes judiciales nacionales eran una reacción frente a las posibles vulneraciones de dicha garantía en Polonia, “Estado miembro en el que se observa, en los últimos años, una preocupante deriva iliberal”, añade “Uno de los síntomas más evidentes y, a la vez, más graves de esta crisis constitucional es, indudablemente, el que afecta al ámbito del poder judicial, en sentido amplio”.

<sup>9</sup> Léase el interesante análisis realizado por Drinóczi, Tímea. (2019). “The European Rule of Law and illiberal legality in illiberal constitutionalism: the case of Hungary”, *MTA Law Working Papers*, 2019/16, pp. 27-28: se refiere a la necesidad de que la comunidad política y los líderes europeos tomen conciencia inmediatamente de la situación de Hungría al margen del Estado de Derecho europeo, solo así será posible avanzar efectivamente en el proyecto europeo y promover la universalidad del principio del Estado de Derecho dentro de la Unión Europea como Estado de Derecho europeo.

Polonia<sup>10</sup> conducentes a reducir o prorrogar a conveniencia la edad de jubilación de los jueces, a incrementar la plantilla con el nombramiento de

---

Considera necesario que la UE arbitre un mecanismo para hacer cumplir sus valores hasta que el constitucionalismo antiliberal sea derrocado, o la continuidad de Hungría en la UE sea indeseable para ésta y para los Estados miembros. Recuérdese en este sentido, que la UE congeló en 2022 la subvención correspondiente a Hungría por considerar, entre otras cuestiones, que no respeta la independencia judicial ni el Estado de derecho. La Comisión acordó el desbloqueo de estas ayudas en diciembre de 2023, con fundamento en las reformas acometidas por este Estado para mitigar las injerencias políticas en el Judicial; esta decisión ha provocado una demanda del Parlamento Europeo frente a la Comisión, por entender que las medidas adoptadas no son suficiente garantía frente a las influencias políticas. La situación puede afectar también a Eslovaquia (como consecuencia de las reformas de legislación penal impulsados por su actual Gobierno) y a la República Checa.

<sup>10</sup> Krzywoń, Adam. (2020). “La defensa y el desarrollo del principio de independencia judicial en la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 119, 2020, pp. 87 y 89-90. “En varios países europeos se puede observar la creciente ola de populismo que causa un progresivo debilitamiento de los sistemas constitucionales liberales y pluralistas. Las organizaciones internacionales, incluyendo la Unión Europea, están intentando responder a estas amenazas a los principios del Estado de Derecho y la división de poderes. Sobre todo, son los recientes cambios en el sistema judicial en Polonia los que han servido de catalizador para elaborar un estándar mínimo de independencia judicial en la UE. Esta nueva doctrina tiene su origen en la actividad del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y su congruente línea de la jurisprudencia”. Vid. Faggiani, Valentina. (2019). “La “rule of law backsliding” como categoría interpretativa del declive del constitucionalismo en la UE”, *Revista Española de Derecho Europeo* 71, Julio-Septiembre, pp. 59, 62 y ss. p. 69, la involución que suponen los populismos afecta a los tres elementos esenciales de la democracia: elecciones competitivas, derechos fundamentales y un sistema judicial y administrativo respetuoso con la ley y funcional a las decisiones democráticas”. Vid. Halmai, Gábor. (2019). “Populism, authoritarianism and constitutionalism”, *German Law Journal*, 20, 2019, p. 313. El autor se califica a los regímenes húngaro y polaco de populistas e iliberales, en los que se mantienen instituciones del estado constitucional, pero con una conformación más formal que material, que enuncian los derechos fundamentales en sus constituciones, pero las garantías institucionales de éstos están amenazadas por la falta de un poder judicial independiente. Sobre esta misma temática Vid. Tajadura Tejada, Javier. (2023). “El populismo iliberal contra el Estado de Derecho: la defensa europea de la independencia judicial”, *Araucaria*, Volumen 53, Número 2, n.º. marginal 12: “El populismo iliberal es incompatible con la cultura política democrática”. García-Valdecasas Dorrego, María José (2022). *op. cit.*”, pp. 23 y ss. En la actualidad se atisba un cambio de tendencia. En este sentido, la Comisión Europea acordó poner fin al procedimiento del art. 7.1 del TUE abierto respecto a Polonia, por entender que ya no existe un riesgo grave de violación del Estado de derecho. El actual Ejecutivo polaco reconoce la primacía del derecho europeo y la obligación para los tribunales nacionales de cumplir las sentencias del TJUE, a la vez que ha afrontado reformas para fortalecer la independencia judicial.

magistrados afines al poder político o a provocar cambios en la duración de los mandatos judiciales, entre otras manifestaciones<sup>11</sup>.

Para legitimar estas reformas contrarias a los valores esenciales del Derecho de la UE, los Estados implicados han esgrimido impropiaamente el deber de la UE de respetar, tanto la identidad nacional<sup>12</sup> inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de los Estados miembros (art. 4.2 TUE), como la autonomía institucional y procesal de los EEMM<sup>13</sup>, en cuya virtud corresponde a éstos determinar la organización del sistema de la Administración de Justicia. Es preciso desatacar, no obstante, que ninguno de estos principios resulta legítimamente esgrimible en este contexto. Por lo que se refiere al primero, es evidente que no cabe escindir la identidad nacional de la identidad constitucional<sup>14</sup>. En cuanto al segundo, debe recordarse, como lo hace el TJUE, que la autonomía procesal no es un principio absoluto, sino que resulta delimitado en su ejercicio, tanto por el respeto a los valores esenciales en los que se sustenta la Unión, como por el cumplimiento de

---

<sup>11</sup> Vid. Krzywoń, Adam. (2020). “La defensa y el desarrollo., *op. cit.*”, p. 89: esta metodología fue utilizada por la mayoría parlamentaria en Polonia, que desde 2015 logró, por etapas, paralizar varios sectores del Poder Judicial: primero el Tribunal Constitucional, “con el fin de convertirlo en un órgano dispuesto a legitimar los controvertidos cambios legislativos”; después se atacó a la independencia del Tribunal Supremo, Consejo Nacional del Poder Judicial y los tribunales ordinarios. Sobre este particular vid. Mangas Martín, Araceli. (2022). “Defensa del Estado de Derecho por la Unión Europea: la rebeldía de Polonia a la independencia judicial”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, N.º 99, pp. 537 y ss. En este mismo sentido vid. Soto Prats, Bárbara. (2022). “Tensión entre el Tribunal Constitucional polaco y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: A propósito de la independencia judicial”, *Revista de Ciencias Jurídicas* N.º. 158 (1-24) mayo-agosto, pp. 10 y ss.

<sup>12</sup> Sobre este particular vid. Talavera Fernández, Pedro Agustín. (1999). “El valor de la identidad nacional”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. núm. 2-1999. Asimismo vid. Vicente Canela, Antonio Luis y Moreno Ramos, María Teresa. (2009). “Identidad nacional: Planteamiento y evaluación de un modelo estructural”. *Revista Obets* 3, p. 19 y ss.

<sup>13</sup> Sobre la materia consúltese De Hoyos Sancho, Montserrat (2019). “Principio de subsidiariedad y la autonomía procesal de los Estados de la Unión Europea. Interpretación jurisprudencial en materia procesal penal”, *Jueces para la democracia*, N.º 96, pp. 36-47.

<sup>14</sup> Vid. Faggiani, Valentina. (2019). “La “rule of law backsliding”, *op. cit.*”, pp. 78-79. Una técnica utilizada por Hungría y Polonia en este contexto es el abuso del binomio identidad constitucional-pluralismo político y el uso distorsionado de tales conceptos. Recuerda a este respecto, como la identidad nacional ha sido esgrimida para fundamentar reformas contrarias a la independencia del Poder Judicial.

las obligaciones impuestas por el derecho de ésta, en particular, el art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo<sup>15</sup>.

Aunque la independencia judicial ha sido objeto de desarrollo jurisprudencial por el TJUE, el escenario al que acabamos de referirnos y el contexto político-constitucional de algunos EEMM han provocado la necesidad de abordar nuevamente esta garantía (antes incuestionada por incuestionable, y ahora puesta en entredicho) si bien el análisis actual se realiza desde la óptica de su preexistencia, imponiéndose un escrupuloso examen y revisión de aquella legislación nacional que la hace francamente inviable.

El hito identificador de este viraje se encuentra en la sentencia del caso C64/16, ECLI:EU:C:2018:117, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, cuyo estudio será abordado a continuación<sup>16</sup>.

## 2. EL JUSTIFICADO VIRAJE JURISPRUDENCIAL SOBRE EL CONCEPTO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL

### 2.1. La sentencia de la *Associação sindical dos juizes portugueses*

Hasta 2018 el TJUE acuñó un estándar del principio de independencia judicial<sup>17</sup> imprescindible para entender que el tribunal nacional se adecuaba al concepto de órgano jurisdiccional impuesto por el derecho de la Unión, vinculado esencialmente al mecanismo de remisión prejudicial

---

<sup>15</sup> Vid., entre otras, estas resoluciones: STJUE C-619/18, *Comisión c. Polonia, Independencia del Tribunal Supremo*, de 24 de junio de 2019, ECLI:EU:C:2019:531, apartado 52; STJUE C-192/18 *Comisión c. Polonia, Independencia de los tribunales ordinarios*, de 5 de noviembre de 2019, ECLI:EU:C:2019:924, apartado 102; STJUE de 19 de noviembre de 2019, *A.K., Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo*, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, apartado 75; STJUE de 2 de marzo de 2021, asunto *Repubblika*, asunto C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, apartado 48; STJUE de 18 de mayo de 2021, *Asociația "Forumul Judecătorilor Din România"*, asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393, apartados 111 y 210; STJUE de 6 de octubre de 2021, *W.Ż.*, asunto 487/19, ECLI:EU:C:2021:798, apartado 75. C-824/18, apartado 68; STJUE Comisión Europea contra República de Polonia, de 5 de junio de 2023, recurso por incumplimiento, ECLI:EU:C:2023:442, apartado 63.

<sup>16</sup> Sobre el contenido de esta Resolución vid. García-Valdecasas Dorrego, María José (2022). *op. cit.*, pp. 31 y ss.

<sup>17</sup> Vid. a este respecto Iglesias Sánchez, Sara. (2022). "La independencia judicial, *op. cit.*", pp. p. 491.

del art. 247 TFUE<sup>18</sup>, y al derecho a la tutela judicial efectiva actualmente consagrado en el art. 47 CDFUE<sup>19</sup>. En ambos supuestos, la jurisprudencia atendía a la independencia en un sentido específico y singular, en cuanto exigida al concreto órgano para plantear la cuestión prejudicial, o al concreto juez para garantizar la efectividad de la tutela que debía deparar. Esta situación se mantuvo inalterada hasta la Sentencia de la *Associação Sindical dos Juizes Portugueses y Tribunal das Contas*, de 27 de febrero de 2018, dictada a raíz de la cuestión prejudicial que planteó el Supremo Tribunal Administrativo de Portugal sobre la interpretación de los arts. 19 apartado 1, párrafo segundo del TUE, y 47 de la CDFUE<sup>20</sup>.

De forma sintética el asunto puede resumirse en estos términos: a finales de 2004, el Legislador portugués adoptó varias medidas de restricción salarial para algunos cargos públicos, con objeto de reducir el déficit presupuestario estatal en contrapartida a la ayuda financiera que la UE había concedido a Portugal. La *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, en representación de los miembros del Tribunal de Contas, impugnó estas disposiciones ante el Supremo Tribunal Administrativo por considerarlas lesivas del principio de independencia judicial consagrado en la Constitución portuguesa y en el Derecho de la Unión. En la resolución del recurso recuerda este último Órgano, que la independencia de los órganos judiciales depende de las garantías estatutarias de quienes los integran, incluyéndose entre ellas las relacionadas con las retribuciones; por este motivo solicita al Tribunal de Justicia que dilucide

---

<sup>18</sup> El TJUE estableció que la operatividad del diálogo entre tribunales que supone la cuestión prejudicial del art. 247 TUE, sólo es posible si el órgano judicial nacional remitente responde al concepto de «órgano jurisdiccional» definido por el Derecho comunitario, lo que requiere, fundamentalmente, su independencia. Sobre este particular vid. Bustos Gisbert, Rafael. (2022). *Independencia judicial., op. cit.*, pp. 171 y ss. También vid. Sarmiento Ramírez-Escudero, Daniel. y Arnaldos Orts, Enrique. (2022). “La independencia judicial en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Políticos*, 198, pp. 129 a 132.

<sup>19</sup> En cuanto al concepto de órgano jurisdiccional acuñado por el derecho europeo, vid. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Wilson, C-506/04, ECLI:EU:C:2006:587, apartado 47. Para un exhaustivo estudio de esta Sentencia y su proyección léase Bustos Gisbert, Rafael. (2022). *Independencia judicial., op. cit.*, pp. 186 y ss. El TJUE se pronunció en un sentido similar en el caso El Hassani, Sentencia de 13 de diciembre de 2017, C-403/16, ECLI:EU:C:2017:960, apartados 38 y 40.

<sup>20</sup> Sobre esta resolución vid. Campos Sánchez-Bordona, Manuel. (2020). “La protección de la independencia judicial en el derecho de la Unión Europea”. *Revista de Derecho Comunitario Europea*, 65, pp. 11 a 14.

si este principio se opone a que se apliquen a los integrantes del poder judicial de un Estado miembro medidas generales de reducción salarial, cuando éstas están vinculadas a las exigencias imperativas de supresión de un déficit presupuestario excesivo y a la existencia de un programa de ayuda financiera de la Unión.

El TJUE responde a la cuestión prejudicial de una forma sorpresiva, tanto en lo relativo a su admisión (había inadmitido supuestos similares al considerar que no podía entenderse que las medidas restrictivas anticrisis supusieran una aplicación del Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51 CDFUE<sup>21</sup>), como por la desproporción que media entre lo profuso del argumentario empleado y el contenido denegatorio de la conclusión alcanzada: “el principio de independencia judicial no se opone a que se apliquen a los miembros del Tribunal de Contas medidas generales de reducción salarial”.

Resulta obvio que lo que hacía diferente este caso respecto de los previos que presentaban un trasfondo común es, por un lado, que tales medidas afectaban a representantes del Judicial: los magistrados del Tribunal de Cuentas portugués<sup>22</sup>; por el otro, que el TJUE barruntaba el horizonte amenazador que suponían los populismos imperantes, sobre todo, en Polonia y Hungría, motivo por el que la resolución nació con una importante vocación propedéutica.

La relevancia intrínseca de la resolución y las particularidades del contexto en el que se produce hacen recomendable analizar, siquiera sintéticamente, su contenido:

El Tribunal centra la resolución de la cuestión prejudicial en la interpretación del art. 19.1. 2º TUE, pretiriendo de forma medida la aplicación del art. 47 CEDH y, con importantes dosis de ingeniería hermenéutica, establece una novedosa intelección del precepto y de su funcionalidad efectiva, que conduce a un nuevo estándar del concepto de independencia judicial.

---

Vid. Iglesias Sánchez, Sara. (2022). “La independencia judicial, *op. cit.*”, pp. 493.

<sup>21</sup> Vid. a este respecto, los Autos C-128/12, Sindicato dos Bancários do Norte y otros de 7 de marzo de 2013, ECLI:EU:C:2013:149; C-264/12 de 26 de junio de 2014, ECLI:EU:C:2014:2036 y C-665/13 de 21 de octubre de 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins, ECLI:EU:C:2014:2327. Sobre esta cuestión consúltese Lucas Pires, Martinho. (2022). “Unforgivable late admissions: the Court of Justice decides on bank resolution in *BPC Lux 2 Sàrl (C-83/20)*”. *EU Law Live*, 12 May.

<sup>22</sup> Vid. Iglesias Sánchez, Sara. (2022). “La independencia judicial, *op. cit.*”, pp. 493.

En líneas generales, el desarrollo deductivo del Tribunal es el siguiente:

Advierte, en primer lugar, que la operatividad del art. 19 TUE, ap. 1, p. 2º referida a los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión (respecto de los cuales los Estados miembros deben establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva) tiene una proyección mayor a la del art. 51, ap. 1 CDFUE, que concibe a los Estados miembros como destinatarios de las disposiciones de la Carta (entre ellas la relativa a la tutela judicial efectiva del art. 47) únicamente cuando apliquen Derecho de la Unión<sup>23</sup>. De este modo, toma como referente un precepto cuya extensión operativa es considerablemente superior a la del art. 47 de la Carta, en conexión con el art. 51 de esta misma Norma.

En segundo lugar, entiende que el art. 19 TUE ap. 1, p. 2º como un precepto que se refiere con mayor concreción al Estado de Derecho del art. 2<sup>24</sup> y, en cuanto exigencia inherente a este valor, instaura un modelo de control jurisdiccional que atribuye al TJUE y a los tribunales nacionales. Por esta última razón, incumbe a los Estados miembros prever que los órganos jurisdiccionales que integran el sistema de vías de recurso en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, cumplen las exigencias de la tutela judicial efectiva conforme al art. 19 TUE, ap. 1, p. 2º<sup>25</sup>. Añade que, a estos efectos, el concepto de órgano jurisdiccional empleado es el definido por el ordenamiento jurídico de la Unión caracterizado, entre otros factores (origen legal, carácter permanente, obligatoriedad de su jurisdicción, naturaleza contradictoria del procedimiento, aplicación de

<sup>23</sup> Vid. apartado 29.

<sup>24</sup> Cfr. Magaldi Mendaña, Nuria. (2022). “La garantía de independencia, *op. cit.*”, p. 89. Hasta esta sentencia, el artículo 19.1 2º TUE se había interpretado poniéndolo siempre en relación con el artículo 47 CDFUE, a partir de ella el TJUE lo dotará de contenido autónomo, vinculándolo directamente con los valores comunes en que se fundamenta la Unión y, en particular, con el valor “Estado de Derecho”. El TJUE entiende, en definitiva, que efectivamente el artículo 19.1 2º TUE es una concreción del valor “Estado de Derecho” proclamado en el artículo 2 TUE.

<sup>25</sup> Apartados 32 a 34: el Tribunal establece una conexión entre los arts. 2 y 19 TUE en el siguiente sentido: por un lado, la UE y los Estados miembros se fundamentan en los valores comunes del art. 2, entre los que se encuentra Estado de Derecho, por otro, el art. 19 es una manifestación más concreta de aquél, y atribuye al Tribunal de Justicia y a los tribunales nacionales la función de garantizar el control judicial en el ordenamiento jurídico de la Unión, porque la existencia de este control es inherente a un Estado de Derecho.

normas jurídicas), por su independencia<sup>26</sup>, para concluir entendiendo que estos presupuestos se predicán también del Tribunal de Cuentas portugués, en cuanto órgano jurisdiccional facultado para pronunciarse sobre cuestiones relativas a la aplicación o interpretación del Derecho de la Unión<sup>27</sup>.

La importancia de este planteamiento es, nuevamente, la dimensión extensiva que integra, porque la aplicación de estas exigencias al tribunal nacional no se hace depender de un vínculo de carácter normativo, sino orgánico-funcional, ya que no sólo se exige su independencia como requisito para la efectividad de la tutela judicial cuando efectivamente aplique el derecho de la Unión, sino que es suficiente a estos efectos con que forme parte de las vías de recurso destinadas a garantizarla en los ámbitos cubiertos por tal derecho bastando, por tanto, con que sea potencial intérprete y aplicador éste<sup>28</sup>.

Defiende en tercer lugar el Tribunal, que para la efectividad de la tutela judicial es primordial preservar la independencia de quien la proporciona (la vinculación entre ambas se refleja en el art. 47 p. 2º de la CDFUE), puesto que es una exigencia inherente a la misión de juzgar impuesta a los jueces y tribunales de la Unión y de los Estados miembros, cuya presencia es esencial para el buen funcionamiento del sistema de cooperación judicial ínsito en el mecanismo de remisión prejudicial del art. 267<sup>29</sup>. A este respecto, recuerda que la noción de independencia exige proteger al órgano judicial de injerencias externas para que ejerza su función con autonomía, lo que requiere de la inamovilidad de los jueces y

---

<sup>26</sup> Véase a este respecto la STJU C503/15, Margarit Panicello, de 16 de febrero de 2017, ECLI:EU:C:2017:126, apartado 27. Sobre esta resolución y el concepto de órgano jurisdiccional instaurado por el ordenamiento de la Unión vid. Concellón Fernández, Pilar. (2017). “De nuevo sobre el concepto de órgano jurisdiccional a efectos del artículo 267 TFUE: los Secretarios Judiciales y el expediente de jura de cuentas. Comentario de la sentencia TJUE de 16 de febrero de 2017, C-503/15, Margarit Panicello”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 57, pp. 709-733.

<sup>27</sup> Apartado 37.

<sup>28</sup> Como defiende Magaldi Mendaña, Nuria. (2022). “La garantía de independencia, *op. cit.*”, p. 92: “El TJUE ejercerá sus facultades de control no únicamente cuando, en un asunto concreto, el juez nacional tenga que aplicar o interpretar derecho de la Unión (lo que activaría los derechos de la CDFUE, según el artículo 51.1 CDFUE) sino siempre que se aplique una normativa nacional que afecte a órganos jurisdiccionales nacionales susceptibles de aplicar o interpretar derecho de la Unión. Incluso si, en el caso concreto, están resolviendo un asunto puramente interno”.

<sup>29</sup> Apartados 41 a 43.

de la existencia de un adecuado nivel retributivo. No obstante esta última afirmación, el Tribunal concluye entendiendo, como ya se anticipó, que las referidas medidas de reducción salarial no atentan contra la independencia judicial de los jueces del Tribunal de Cuentas porque son generales (previstas para cargos públicos del Legislativo, Ejecutivo y Judicial), temporales (con vocación limitada en el tiempo) y justificadas (destinadas a reducir del déficit público en Portugal en contrapartida a la ayuda financiera concedida por la Unión).

Lo relevante de esta decisión, precursora de otras con similar trasfondo, es que, pese a su fallo denegatorio, incorpora una ingeniosa interpretación del art. 19 TUE, ap. 1, p. 2º (norma a la que habitualmente se le atribuía un contenido organizativo-institucional) que, con una argumentación tan preciosista como medida, delimita los contornos de la independencia del Judicial de los Estados miembros en defensa del Estado de Derecho en la Unión Europea<sup>30</sup>.

Analizamos estos aspectos a continuación.

## **2.2. La independencia de los jueces y la independencia del Judicial en los Estados miembros**

Como ya ha sido dicho, lo extenso e intenso del desarrollo argumental seguido por el TJUE en la sentencia de la *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* tiene un doble fundamento: orgánico-estatutario, por un lado, al resultar afectados miembros del Judicial de un Estado miembro, y previsor, por otro, en cuanto que anticipa la respuesta frente a los ataques a este poder existentes, fundamentalmente, en Polonia y Hungría<sup>31</sup>, cuyas repercusiones debería afrontar de forma inminente.

De lo analizado se concluye que hasta 2018, la jurisprudencia del Tribunal analizaba la independencia desde una proyección específica y singular, en cuanto requerida al concreto órgano para remitir la cuestión

<sup>30</sup> Vid. Bustos Gisbert, Rafael. (2022). *Independencia judicial., op. cit.*, pp. 237 y ss. y 335 y ss.

<sup>31</sup> Vid. Iglesias Sánchez, Sara. (2022). “La independencia judicial”, *op. cit.*, pp. 495. “A pesar de que este revolucionario desarrollo jurisprudencial se produjese en un asunto que no se situaba en un contexto de amenazas graves al Estado de Derecho en uno de los Estados miembros, a nadie escapó en el momento de su pronunciamiento que el Tribunal de Justicia en *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* estaba sentando las bases para una interpretación del artículo 19 TUE que le permitiera atajar los urgentes y serios problemas que eran ya evidentes en Polonia”.

prejudicial, o al concreto juez para garantizar la efectividad de la tutela que debía deparar.

La situación cambia radicalmente tras la citada Resolución. El caso de los jueces portugueses presenta un elemento novedoso hasta la fecha; al margen del sentido negativo del fallo, no se trataba de un asunto en el que se pedía al Tribunal que se pronunciase sobre la imprescindible independencia del juez para poder dotar al justiciable de una tutela efectiva, sino que eran los propios jueces los que solicitaban que se manifestase sobre las medidas acordadas por otros poderes constituidos, por ser potencialmente lesivas de su independencia. La situación en uno y otro caso es netamente distinta, el primero se traduce en la defensa de un Derecho fundamental, el segundo en el respeto al principio estructural de la división de poderes y a la defensa del Estado de Derecho en la Unión<sup>32</sup>.

Este sustrato abocó a que el TJUE, al analizar en esta sentencia los derechos a la tutela judicial efectiva y a la independencia, pretiriese al art. 47 de la CDUE como referente por lo limitado de su operatividad (las disposiciones de la CDFU se dirigen a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el derecho de la Unión, art. 51 CDFUE), por el art. 19 TUE que, de forma amplificada, exige la observancia de estas garantías en todos los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión<sup>33</sup>.

En este sentido, aunque ambos preceptos, 49 CDFUE y art. 19 TUE, tienen como denominador común la alusión a la tutela judicial efectiva, el enfoque operativo es diverso. La proyección del art. 47 de la Carta es subjetiva, concreta –se refiere a ella desde el prisma de los derechos fundamentales de las personas, esto es, como un derecho fundamental de naturaleza procesal exigible del juez en particular cuando conozca de un asunto, al haberse vulnerado libertades garantizadas por el Derecho de la Unión- y de alcance limitado, en cuanto exigible a los Estados únicamente cuando apliquen este Derecho.

La proyección del art. 19 1 de TUE es estructural, abstracta– se refiere a la tutela judicial efectiva desde el prisma de la independencia de los tribunales nacionales y del control judicial inherente al Estado de Derecho-

---

<sup>32</sup> A este respecto consúltese la interesante aportación de Bustos Gisbert, Rafael. (2022). *Independencia judicial., op. cit.*, pp. 211 y ss. esp. 214 y ss. Vid. también Sarmiento Ramírez-Escudero, Daniel. y Arnaldos Orts, Enrique. (2022). “La independencia judicial, *op. cit.*”, pp. 132 a 146.

<sup>33</sup> Léase Iglesias Sánchez, Sara. (2022). “La independencia judicial, *op. cit.*”, p. 494.

y de alcance difuso<sup>34</sup>. Se trata de una exigencia esencial<sup>35</sup>, operativa en la distribución de las competencias judiciales en la UE. En este sentido, mientras al TJUE le corresponde garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados, a los tribunales nacionales les compete deparar la tutela efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, siendo responsabilidad de los Estados establecer las vías de recurso necesarias para garantizarla.

En todo caso, y al margen de esta doble dimensión de derecho fundamental y manifestación del control jurisdiccional inherente al Estado de Derecho, la efectividad de la tutela judicial confluye en ambos aspectos en la necesidad de que el juez debe ser independiente para poder materializarla.

### **2.3. La independencia, de presupuesto incuestionado a garantía cuestionada**

El cambio de proyección jurisprudencial inmediatamente analizado es la respuesta, también, a un cambio de escenario.

---

<sup>34</sup> Para Iglesias Sánchez, Sara. (2022). “La independencia judicial, *op. cit.*”, p. 489 “Esta jurisprudencia puede ser (...) calificada de revolucionaria, al asegurar por primera vez la justiciabilidad de uno de los elementos centrales del Estado de Derecho con carácter general y de forma autónoma -sin depender de una conexión explícita con la aplicabilidad de otra norma (más concreta) de la Unión, o de la existencia de una situación jurídica que sitúe el litigio dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, en sentido clásico” añade, “Sus efectos... son amplísimos, ya que el Derecho de la Unión pasa a convertirse en parámetro de control para la organización jurisdiccional y el desarrollo normativo de la garantía de la independencia judicial en todos los Estados miembros de la Unión, al margen de competencias de la Unión en la materia”.

<sup>35</sup> Así Mangas Martín, Araceli. (2022). “Defensa del Estado de Derecho, *op. cit.*,” p. 532, el TJUE afirma en esta sentencia “y en otras relativas directamente a Polonia que el artículo 19.1, párrafo 2, TUE debía interpretarse no como una disposición meramente procesal, sino abarcando, en conjunción con el artículo 2 TUE, un elemento sustantivo como es la independencia e imparcialidad de los jueces. El TJUE parece considerar el artículo 19 como un texto completo y autónomo que establece por sí mismo su propio alcance con un fundamento constitucional relativo al núcleo de los valores comunes que unen. Para el TJUE, el artículo 19.1, párrafo segundo TUE, tiene por objeto garantizar la tutela judicial efectiva con independencia de la situación en la que los Estados miembros aplican este Derecho (art. 51.1 de la Carta); reconoció que si bien corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su administración de justicia, no es menos cierto que, al ejercer esta competencia, deben cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión y, de forma particular, el artículo 19.1”.

Hasta ese momento, la independencia del Judicial de los Estados miembros, como manifestación y expresión orgánica y funcional de un poder constituido, no resultaba cuestionada dada su condición de presupuesto indispensable para entender respetado, tanto el principio de la división de poderes, como la generalizada sumisión de todos a la ley impuesta por el Estado de Derecho, valores que forman parte del acervo democrático de los Estados miembros y cuya presencia es imprescindible para la incorporación a la Unión. En la medida en que las amenazas a la independencia no eran previsibles, se revelaría paradójica la necesidad de garantizar en el ordenamiento interno de los Estados miembros algo que, precisamente, debía concurrir en éstos para llegar a serlo<sup>36</sup>.

Así vistas las cosas, aunque los asuntos que accedían al TJUE tenían en cuenta el aspecto externo de la independencia, relativo a la protección del órgano judicial frente a injerencias externas<sup>37</sup>, el análisis se realizaba desde una dimensión particularizada, atinente a su concepción, bien como garantía orgánica exigida por el TJUE en el órgano que planteaba la cuestión prejudicial, o bien como derecho fundamental de naturaleza procesal ejercitable por el justiciable y exigible del juez, por ser imprescindible para que la tutela judicial de sus derechos fuese efectiva y el proceso fuese el debido (arts. 47, párrafos 1º y 2º de la CDFUE)<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Vid. Lenaerts, Koen. (2022). “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la independencia judicial”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 72, p. 358. “En el “Mundo de Ayer”, todo Estado miembro se embarcaba en un viaje sin retorno hacia un proceso democrático cada vez más perfecto, que no era ni cuestionado ni cuestionable. Asimismo, el principio de independencia judicial constituía una línea roja que ningún político, por popular o populista que fuese, osaría cruzar. Se creía en la premisa según la cual todos los gobiernos de los Estados miembros harían suyo el lema de “en los tribunales confiamos” para dar impulso a la construcción europea. Desafortunadamente, la realidad de hoy es otra muy distinta que demuestra que dicha premisa no puede darse por sentada”.

<sup>37</sup> En la STJUE, C-506/04, caso Wilson, de 19 de septiembre de 2006, ECLI:EU:C:2006:587, apartados 51 y 52 se alude a los dos aspectos de la independencia. Añade la Resolución en el Apartado 53 “Estas garantías de independencia e imparcialidad postulan la existencia de reglas, especialmente en lo referente a la composición del órgano, así como al nombramiento, a la duración del mandato y a las causas de inhibición, recusación y cese de sus miembros, que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio”.

<sup>38</sup> En cuanto a esta perspectiva puede consultarse la STJU de 13 de diciembre de 2017, Asunto El Hassani C-403/16, ECLI:EU:C:2017:960.

Lo afirmado evidencia que el asunto no se debatía en términos de división de poderes y de Estado de Derecho, sino de operatividad del diálogo entre tribunales y de efectividad de la tutela judicial del particular; es decir, lo que se dilucidaba no era una cuestión institucional, sino procesal.

No obstante lo afirmado, la proliferación de los populismos en Europa y el asalto al Judicial con la excusa de identidad constitucional y de la autonomía procesal exigió un cambio de paradigma: a la independencia del concreto juez en el particular asunto debe preceder la del propio Judicial, de modo que son los propios jueces los que piden protección frente a intromisiones del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo. De este modo resulta objetivada la garantía<sup>39</sup> en cuando solicitada, no tanto por las partes del juez como integrante del Judicial, sino del propio Judicial frente a otros Poderes.

Huelga decir que esta amenaza tiene un eco negativo amplificado ya que, por un lado, no se reduce al problema de la concreta falta de independencia-imparcialidad del juez al enjuiciar un particular caso, sino que supone cuestionar la división de poderes y el Estado de Derecho. Por otro lado, sus perniciosos efectos no sólo se ciñen al Estado miembro afectado, sino que trascienden a éste, infiltrándose en toda la UE<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Cfr. en este sentido Ulloa Rubio, Ignacio. (2022). “La primacía del Derecho de la Unión en materia de Estado de Derecho: Un repaso a la jurisprudencia del TJUE sobre la independencia judicial”, *La Ley Unión Europea*, n. 104, junio, (apartado I. Introducción). Para el autor, lo que inicialmente se configuró como un derecho subjetivo del justiciable en el proceso o garantía del debido proceso (caso C-64/16), se ha transformado por vía del C-216/18 en una garantía objetiva estatutaria para el Juez nacional proyectándose, desde el caso C- 619/18, hacia una garantía institucional de independencia frente a otros poderes, instaurándose desde la C -896/19 el canon de interdicción de la reducción del Estado de Derecho, vinculante para legislador nacional cuando aborde reformas de Justicia.

<sup>40</sup> Vid. Lenaerts, Koen. (2022). “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *op. cit.*”, pp. 358-359 “El ataque al poder judicial puede abrir una crisis constitucional sin precedentes en el Estado miembro en cuestión, ya que debilita al Estado de Derecho y a los derechos fundamentales. La democracia se ve progresivamente debilitada a medida que se difuminan los límites entre lo político y lo judicial, poniendo en riesgo el principio de separación de poderes. La justicia deja de ser una realidad tangible, para convertirse en una promesa vacía. Una crisis de tal índole no queda limitada al interior del Estado miembro en cuestión, sino que sus efectos traspasan fronteras y su onda expansiva debilita los cimientos del sistema de tutela judicial de la Unión”. Consúltense también a este respecto, Faggiani, Valentina. (2019). “La “rule of law backsliding”, *op. cit.*”, p. 73: “... los acontecimientos de un Estado miembro están destinados a producir efectos en la UE

Este estado de cosas subyace a la nueva línea jurisprudencial acuñada por el TJUE, y motiva el cambio de referente del binomio art. 47 CDFUE-art.2 de TUE, por el formado por los art. 19-art. 2 TUE. Si lo que se quiere es proteger la independencia del Judicial, es lógico recurrir a un precepto destinado a organizar la competencia de los órganos jurisdiccionales en la UE: el TJUE vela por la interpretación uniforme y la defensa del derecho de la UE, y los tribunales nacionales han de deparar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión, lo que exige el establecimiento por los Estados miembros de un sistema de vías de recurso que lo haga posible.

Este mismo planteamiento se repetirá en la batería de sentencias dictadas por el TJUE<sup>41</sup> al pronunciarse sobre las reformas orgánicas y estatutarias que, desde 2015 hasta fechas recientes, se realizaron en la Administración de Justicia de Polonia y Rumanía, cuyo denominador común es, en síntesis, el ataque a la independencia del Judicial<sup>42</sup>.

---

y en su arquitectura en su conjunto... “un Estado de Derecho deficiente se traduce, automáticamente, en un Estado de Derecho de la UE deficiente”. “Se trata de una actitud que contrasta de forma evidente con el principio estructural de colaboración leal, que está dirigido a garantizar la correcta y uniforme interpretación y aplicación del derecho de la UE (art. 4, par. 3, TUE), y con la confianza recíproca, que constituye la base para la efectividad del principio de reconocimiento mutuo. Un Estado, que no cumple con el deber fundamental de cooperación (...) está poniendo en peligro el proyecto de construcción europea. Se trata de un proceso circular: si se rompe un anillo de la cadena se aplasta todo el mecanismo. Cuando, por lo tanto, en tales Estados se supera el denominado umbral de tolerancia, es necesaria una intervención de la UE para restablecer no solo la certeza del derecho y la confianza en las instituciones de los ciudadanos, sino también de los demás Estados”.

<sup>41</sup> En este contexto es interesante analizar la STJUE C-896/19 *Repubblika e Il-Prim Ministru*, de 20 de abril de 2021, ECLI:EU:C:2021:311, por la que se desestimó la cuestión prejudicial planteada por la Sala lo civil del Tribunal Supremo de Malta respecto al recurso interpuesto por la asociación República que, con fundamento en la Constitución, cuestionaba el nombramiento de magistrados por el Primer Ministro de ese País. Concluye el Tribunal que, esta previsión no es en sí misma contraria al art. 19 TUE, apartado 1, p. 2º ni al 47 de la CDFUE, siempre que en el procedimiento intervenga previamente un comité independiente. Sobre la materia vid. Bustos Gisbert, Rafael. (2022). *Independencia judicial., op. cit.*”, pp. 252 y ss.

<sup>42</sup> Vid. a este respecto el exhaustivo análisis realizado por Ulloa Rubio, Ignacio. (2022). “La primacía del Derecho de la Unión, *op. cit.*”. Vid. también Tajadura Tejada, Javier. (2023). “El populismo iliberal, *op. cit.*”, pp. 409-431. Consúltense, asimismo, las siguientes resoluciones y los comentarios sobre las mismas: STJUE *Minister of Justice and equality v LM* de 25 de julio de 2018, C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586. Sobre ella vid. los trabajos de Campos Sánchez-Bordona, Manuel. (2020). “La protección de la

### 3. LA EXISTENCIA DE UN PODER JUDICIAL EUROPEO

Las resoluciones recientemente citadas toparon con la oposición de los Estados miembros afectados que, como ya ha sido dicho, esgrimieron con vehemencia el principio de autonomía procesal y la extralimitación del TJUE al pronunciarse sobre la normativa relativa a la Administración de justicia<sup>43</sup>. En contrapartida, el Tribunal se vio obligado a recordar que ejercicio de tal autonomía está condicionado por las obligaciones impuestas por el Derecho de la Unión y, más concretamente, por el art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo<sup>44</sup>.

---

independencia judicial, *op. cit.* pp. 18 y ss. STJUE *Comisión v Polonia*, de 24 de junio 2019, ECLI:EU:C:2019:531, C-619/18, edad de jubilación de los magistrados del TS y Krzywoń, Adam. (2020). “La justicia europea contra la reducción arbitraria de la edad de jubilación de los jueces. Comentario a la sentencia del TJUE de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia, C-619/18”, *Revista del Parlamento Vasco*, (1), pp. 164-175. STJUE C-192/18, *Comisión Europea v. República de Polonia*, de 5 de noviembre de 2019, ECLI:EU:C:2019:924. Sentencias del TJUE C-585/18 *AK v. Consejo Nacional del Poder Judicial*, y C-624/18 y C-625/18, *CP y DO v el Tribunal Supremo de Polonia*, de 19 de noviembre de 2019, ECLI:EU:C:2019:982, STJUE, C-824/18, *A.B. v Consejo Nacional de Poder Judicial*, de 2 de marzo de 2021, ECLI:EU:C:2021:153. STJUE C-83/19, *Asociația “Forumul Judecătorilor Din România”*, C-127/19 y C-195/19; C-291/19; C-355/19; C-327/19 de 18 de mayo de 2021, ECLI:EU:C:2021:393. STJUE C-791/19, *Comisión v Polonia*, de 15 de julio de 2021, ECLI:EU:C:2021:596. En lo referido a esta materia vid. Blázquez Peinado, María Dolores (2023). “El régimen disciplinario de los jueces polacos entre la vulneración de los artículos 19.1. 2º TUE, 267 TFUE y el principio de la primacía del derecho de la UE. jurisprudencia reciente del tribunal de justicia”, *Revista Española de Derecho Europeo* 87, Julio – septiembre, pp. 9-40. STJUE C-487/19, de 6 de octubre de 2021, ECLI:EU:C:2021:798. STJUE C-156/21 *Hungría c. Parlamento y Consejo* y C-157/21, *Polonia contra Parlamento y Consejo*, de 16 de febrero de 2022, ECLI:EU:C:2022:97. STJUE C-430/21, de 22 de febrero de 2022, sobre independencia del Tribunal Constitucional e identidad nacional, ECLI:EU:C:2022:99. STJUE C-204/21, *Comisión Europea v República de Polonia*, de 5 de junio de 2023, ECLI:EU:C:2023:442. STJUE C-718/21 de 21 de diciembre de 2023. L. G. contra Krajowa Rada Sądownictwa, ECLI:EU:C:2023:1015. STJUE C-53/23, de 8 de mayo de 2024, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, ECLI:EU:C:2024:388.

<sup>43</sup> Argumento esgrimido por Polonia y recogido en la STJUE de 6 de octubre de 2021, *W.Ż.*, asunto 487/19, ECLI:EU:C:2021:798, apartado 74. Sentencia de 24 de junio de 2019, *Comisión/Polonia* (Independencia del Tribunal Supremo), C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, apartado 52.

<sup>44</sup> Sentencias *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, apartado 40, y C-619/18, *Comisión/Polonia* de 24 de junio de 2019,

Pese a lo imprecisa que pueda ser la delimitación de las atribuciones de UE y EEMM en este ámbito, es claro que cuando se exige a éstos que cumplan con el estándar mínimo de independencia judicial, ni la Unión ni el TJUE se están arrogando una competencia impropia, sino que están cumpliendo con su cometido de velar porque los tribunales nacionales, no solo lo sean nominativamente, sino que cumplan con los requisitos para serlo de forma efectiva, lo que ineludiblemente exige su independencia; sólo de este modo pueden desempeñar el papel crucial que les corresponde en la formalización del constitucionalismo europeo<sup>45</sup>.

En desarrollo de este planteamiento, y con fundamento en la interpretación del art. 19.1 2º TUE realizada por el TJUE, algunos autores defienden que, lejos de suponer una intromisión competencial, el Tribunal estaría ejercitando una competencia netamente suya, en cuanto proyectada

---

ECLI:EU:C:2019:531, apartado 52. Vid. Tajadura Tejada, Javier. (2023). “El populismo iliberal, *op. cit.*”, epígrafe 4. Reflexión final, nota marginal 61. “El diseño y desarrollo normativo de estos sistemas es competencia de cada Estado miembro, pero en el ejercicio de esa competencia están obligados a respetar el principio de independencia judicial reconocido en el Derecho de la Unión Europea, como piedra angular de la misma concebida como Comunidad de Derecho”. Vid. también las Notas marginales 63 y 64, en ellas afirma el Autor que toda regulación nacional sobre esta materia debe garantizar que los jueces y magistrados integrantes de la jurisdicción ordinaria y de la constitucional sean establecidos por la ley, inamovibles, imparciales, independientes e impermeables a factores externos y sin interés personal en los asuntos de que conozcan. Añade “Si los Estados no respetan estas obligaciones, se puede acudir al TJUE para velar por su cumplimiento. De esta forma, el TJUE se configura como el último baluarte de la democracia constitucional europea, como el supremo defensor del valor del Estado de Derecho frente a los ataques que “los enemigos interiores”, populistas iliberales de derecha o izquierda lancen contra él”.

<sup>45</sup> Léase Krzywoń, Adam. (2020). “La defensa y el desarrollo., *op. cit.*”, p. 90. A este respecto, Vid. Poiars Maduro, Miguel. (2003) “Las formas del poder Constitucional de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Políticos*, N.º 119, p. 45, entiende que el constitucionalismo europeo requiere del diálogo constante entre tribunales europeos y tribunales nacionales, que no sólo garantizan la aplicación uniforme del derecho de la Unión Europea, sino que también permite “que éste asuma diferentes formas constitucionales en los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales”, propiciando que el constitucionalismo nacional sirva de inspiración para el constante desarrollo del constitucionalismo europeo. En un sentido netamente opuesto defienden otros autores, que en estos casos la Unión estaría asumiendo competencias que no le han sido exclusivamente atribuidas. Sobre esta disparidad de posturas vid. Iglesias Sánchez, Sara. (2022). “La independencia judicial como principio constitucional en la UE: los límites del control por el tribunal de Justicia de la UE”, *TRC*, n.º 50, p. 510.

sobre un Poder Judicial europeo único integrado, tanto por los jueces del propio Tribunal de Justicia, como por los jueces nacionales que pueden pronunciarse sobre la aplicación o interpretación del derecho de la Unión. Estos últimos están orgánicamente integrados en los poderes judiciales de los Estados miembros, pero funcionalmente actúan como “Judicial Europeo”, exigiéndose de ellos también la independencia y asumiendo, junto a los jueces del TJUE, la común función de garantizar el Estado de Derecho de la Unión Europea<sup>46</sup>. De este modo, y en la medida en que las imposiciones del artículo 19 TUE trascienden a un proceso específico y se refieren a la propia organización de la Administración de Justicia, el Tribunal es competente para analizar si la normativa judicial dictada por el legislador nacional es compatible con las exigencias derivadas de este precepto, “siempre que esté en juego la independencia de jueces y tribunales nacionales que, al mismo tiempo, sean potencialmente susceptibles de aplicar o interpretar derecho de la Unión”<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Este interesante análisis es debido a Magaldi Mendaña, Nuria. (2022). “La garantía de independencia, *op. cit.*”, pp. 81 a 90. El TJUE ha dictado una serie de sentencias sobre la organización y el funcionamiento de la administración de justicia de varios Estados miembros como resultado de la adopción de una novedosa interpretación del artículo 19.1 2º TUE; conforme a ella “el TJUE no está controlando la garantía de independencia de órganos jurisdiccionales nacionales, sino de órganos jurisdiccionales que, aunque orgánicamente nacionales, son funcionalmente europeos y forman parte del Poder Judicial Europeo” (p. 88). Añade la Autora en este mismo trabajo, p. 89 “el TJUE entiende que el artículo 19.1 2º TUE es, en realidad, una concreción del valor “Estado de Derecho” proclamado en el artículo 2 TUE; un valor que incluye, lógicamente, una tutela judicial efectiva por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales. Esta conexión entre ambos preceptos es significativa: al conectar el contenido del artículo 19 TUE con los valores del artículo 2 TUE, el TJUE está, en realidad, aplicando la cláusula del Estado de Derecho a la Unión Europea, no a los Estados miembros. Está, *de facto*, afirmando que la Unión es un Estado de Derecho o, más precisamente, una Unión de Derecho, en la que, con toda lógica, debe garantizarse la tutela judicial efectiva a los ciudadanos respecto de los derechos que el ordenamiento jurídico de dicha Unión les confiere”.

<sup>47</sup> Así Magaldi Mendaña, Nuria. (2022). “La garantía de independencia, *op. cit.*”, p. 92. Vid. STJUE de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, asunto C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, apartado 40. STJUE de 20 de abril de 2021, *Repubblika*, asunto C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, apartados 36-38; STJUE de 15 de julio de 2021, *Comisión c. Polonia, Régime disciplinaire des juges*, asunto C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, apartado 54; STJUE de 6 de octubre de 2021, *W.Ż.*, asunto 487/19, ECLI:EU:C:2021:798, apartado 106. “el artículo 19.1 2º TUE es aplicable a

No obstante, el asunto no está exento de polémica ya que, en un sentido netamente distinto se entiende que este planteamiento responde más bien a la fórmula de los “*retained powers*”, en cuya virtud el TJUE se ha venido pronunciando sobre aspectos que no son estrictamente competencia de la Unión, y cuya aplicación al ámbito de la organización judicial de los Estados miembros ha sido propiciada, tanto por la jurisprudencia del TJUE relativa a la interpretación del art. 267 TFUE, como por los límites que los principios de equivalencia y subsidiariedad han impuesto a la autonomía procesal e institucional de los Estados miembros<sup>48</sup>.

A mi modo de ver, la solución a esta dicotomía de posturas debe partir de que la libre participación en un proyecto común exige el respeto a los valores esenciales que lo fundamentan, de lo contrario resulta comprometido el fin perseguido, al fallar los medios que lo posibilitan. Tomar conciencia de ello es imprescindible para determinar el modo de actuar, inevitablemente condicionado, tanto por la acomodaticia y ventajosa continuidad en la UE de quienes atacan al Estado de Derecho, como por la inexistencia de un mecanismo que permita la exclusión de su seno<sup>49</sup>.

---

cualquier instancia nacional que pueda pronunciarse, como órgano jurisdiccional, sobre cuestiones relativas a la aplicación o a la interpretación del derecho de la Unión y que, por lo tanto, están comprendidas en los ámbitos cubiertos por este Derecho”. En este sentido afirma Tajadura Tejada, Javier. (2023). “El populismo iliberal, *op. cit.*”, nota marginal 65 que “El parámetro europeo del Estado de Derecho tal y como está perfilado y lo seguirá siendo por el TJUE puede ser utilizado para controlar las leyes internas que erosionan el Estado de Derecho”.

<sup>48</sup> Esta interesante aportación se debe a Iglesias Sánchez, Sara. (2022). “La independencia judicial, *op. cit.*”, p. 510. El impacto del Derecho de la Unión en la esfera procesal e institucional de los Estados es tal, que algunos autores afirman que dicha autonomía es residual o inexistente Bobek, Michal. (2011). “Why There is no Principle of ‘Procedural Autonomy’ of the Member States” (May 24, 2010), en *The European Court of Justice and autonomy of the member States*, B. de Witte & H. Micklitz, eds., Intersentia, pp. 305 – 322.

<sup>49</sup> Vid. Mangas Martín, Araceli. (2022). “Defensa del Estado de Derecho, *op. cit.*”, p. 545: “No hay coerción federal en los tratados de la UE para las situaciones en las que los Estados miembros atenten gravemente al cumplimiento del pacto constitucional: por ejemplo, si impiden el cumplimiento del derecho derivado o las sentencias de los tribunales de la UE y, en general, si atentan a los valores y fundamentos constitucionales”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barrio López, Astrid. (2022). “Democracia iliberal, populismo y Estado de Derecho”, *Revista de Derecho Público, Estudios de Deusto*, Vol. 70, 1 enero-junio 2022, pp. 15-33 <https://doi.org/10.18543/ed7012022> <https://doi.org/10.18543/ed.2493>
- Blázquez Peinado, María Dolores (2023). “El régimen disciplinario de los jueces polacos entre la vulneración de los artículos 19.1. 2º TUE, 267 TFUE y el principio de la primacía del derecho de la UE. Jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia”, *Revista Española de Derecho Europeo*, 87, Julio – septiembre 2023, pp. 9-40 [https://doi.org/10.37417/REDE/num87\\_2023\\_1521](https://doi.org/10.37417/REDE/num87_2023_1521)
- Bobek, Michal. (2011). “Why There is no Principle of ‘Procedural Autonomy’ of the Member States” (May 24, 2010), *The European Court of Justice and autonomy of the member States*, B. de Witte & H. Micklitz, eds., Intersentia, 305–322, disponible en: <https://ssrn.com/abstract=1614922>
- Bustos Gisbert, Rafael. (2022). *Independencia judicial e integración europea*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- Campos Sánchez-Bordona, Manuel. (2020). “La protección de la independencia judicial en el derecho de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 65, pp. 11-31. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.65.01>
- Concellón Ferández, Pilar. (2017). “De nuevo sobre el concepto de órgano jurisdiccional a efectos del artículo 267 TFUE: los secretarios judiciales y el expediente de jura de cuentas. Comentario de la sentencia TJUE de 16 de febrero de 2017, C-503/15, Margarit Panicello”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 57, pp. 709-733. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.57.10>
- De Hoyos Sancho, Montserrat (2019). “Principio de subsidiariedad y la autonomía procesal de los Estados de la Unión Europea. Interpretación jurisprudencial en materia procesal penal”, *Jueces para la democracia*, 96, pp. 36-47.

- Drinóczi, Tímea. (2019) “The European Rule of Law and illiberal legality in illiberal constitutionalism: the case of Hungary”, *MTA Law Working Papers*, 16, pp. 1-26, disponible en <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>
- Faggiani, Valentina. (2019). “La “rule of law backsliding” como categoría interpretativa del declive del constitucionalismo en la UE”, *Revista Española de Derecho Europeo*, 71, pp. 57–100.
- García-Valdecasas Dorrego, María José (2022). “Estado de Derecho e independencia judicial en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE: la consagración de la identidad constitucional europea”, *Revista Española de Derecho Europeo*, 82, pp. 19-76 [https://doi.org/10.37417/REDE/num82\\_2022\\_911](https://doi.org/10.37417/REDE/num82_2022_911)
- Halmai, Gábor. (2019) “Populism, authoritarianism and constitutionalism”, *German Law Journal*, 20, 296–313 doi:10.1017/glj.2019.2
- Iglesias Sánchez, Sara. (2022). “La independencia judicial como principio constitucional en la UE: los límites del control por el tribunal de Justicia de la UE”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 50, pp. 487-516.
- Krzywoń, Adam. (2020). “La defensa y el desarrollo del principio de independencia judicial en la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 119, pp. 85-117. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.119.03>
- Krzywoń, Adam. (2020) “La justicia europea contra la reducción arbitraria de la edad de jubilación de los jueces. Comentario a la sentencia del TJUE de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia, C-619/18”, *Revista del Parlamento Vasco*, 1, pp. 164-175. <https://doi.org/10.47984/legal.2020.007>
- Lenaerts, Koen. (2022). “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la independencia judicial”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 72, pp. 351-368 doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.72.01>

- Lucas Pires, Martinho. (2022). “Unforgivable late admissions: the Court of Justice decides on bank resolution in *BPC Lux 2 Sàrl (C-83/20)*”, *EU Law Live*, 12.5.2022.
- Magaldi Mendaña, Nuria. (2022). “La garantía de independencia del juez europeo: una revolución encubierta del TJUE”, *Revista de Derecho Público*, Estudios de Deusto, 70, 1, enero-junio, pp. 80-109. <https://doi.org/10.18543/ed.2496>
- Mangas Martin, Araceli. (2022). “Defensa del Estado de Derecho por la Unión Europea: la rebeldía de Polonia a la independencia judicial”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 99, pp. 527-552.
- Poiars Maduro, Miguel. (2003) “Las formas del poder Constitucional de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Políticos*, N.º 119, pp. 11-55.
- Sarmiento Ramírez-Escudero, Daniel. y Arnaldos Orts, Enrique. (2022). “La independencia judicial en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Políticos*, 198, pp. 121-151 doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.198.05>
- Soto Prats, Bárbara. (2022). “Tensión entre el Tribunal Constitucional polaco y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: A propósito de la independencia judicial”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, n 158, pp. 1-24.
- Tajadura Tejada, Javier. (2023). “El populismo iliberal contra el Estado de Derecho: la defensa europea de la independencia judicial”, *Araucaria*, Vol. 53, n. 2, pp. 409-431.
- Talavera Fernández, Pedro Agustín. (1999). “El valor de la identidad nacional”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. núm. 2, disponible en <https://www.uv.es/CEFD/2/Talavera.html>
- Ulloa Rubio, Ignacio. (2022). “La primacía del Derecho de la Unión en materia de Estado de Derecho: Un repaso a la jurisprudencia del TJUE sobre la independencia judicial”, *La Ley Unión Europea*, n. 104.

Vicente Canela, Antonio Luis y Moreno Ramos, María Teresa. (2009).  
“Identidad nacional: Planteamiento y evaluación de un modelo  
estructural”. *Revista Obets* 3, pp. 19 y ss.