



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE  
presentadas el 18 de mayo de 2017<sup>1</sup>

**Asunto C-64/16**

**Associação Sindical dos Juízes Portugueses  
contra  
Tribunal de Contas**

[petición de decisión prejudicial presentada por el Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Portugal)]

«Procedimiento prejudicial — Artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo — Tutela judicial efectiva — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 47 — Independencia de los jueces — Normativa nacional que establece la reducción de las retribuciones en la Administración pública — Medidas de austeridad presupuestaria»

## I. Introducción

1. La petición de decisión prejudicial formulada por el Supremo Tribunal Administrativo fue presentada en el marco de un litigio entre la Associação Sindical dos Juízes Portugueses (Asociación Sindical de los Jueces Portugueses; en lo sucesivo, «ASJP») y el Tribunal de Contas (Tribunal de Cuentas, Portugal) sobre la reducción de los salarios abonados a los miembros de esta última jurisdicción, que fue acordada en una Ley que redujo temporalmente el importe de las retribuciones en el sector público con el fin de combatir los efectos de la crisis económica existente en Portugal.

2. El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si tal normativa nacional es compatible con el principio de la independencia de los jueces, tal como este se desprende, en su opinión, tanto del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo,<sup>2</sup> como del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»)<sup>3</sup> y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

<sup>1</sup> Lengua original: francés.

<sup>2</sup>

Según el artículo 19 TUE: «1. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y la aplicación de los Tratados. Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. 2. El Tribunal de Justicia estará compuesto por un juez por Estado miembro. Estará asistido por abogados generales. [...] 3. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará [...] de conformidad con los Tratados [...]»

<sup>3</sup>

3. Antes de exponer los motivos de fondo por los que considero que procede responder negativamente a la cuestión planteada, examinaré los motivos relativos a la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial y a la incompetencia manifiesta de este Tribunal de Justicia que se han formulado en el presente asunto.

## II. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

4. Los principales actos del Derecho de la Unión dirigidos a corregir el déficit excesivo de la República Portuguesa y a concederle una ayuda financiera que se mencionan en el presente asunto son los siguientes:

- Decisión 2010/288/UE del Consejo, de 2 de diciembre de 2009, sobre la existencia de un déficit excesivo en Portugal.<sup>4</sup>
- Reglamento (UE) n° 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera.<sup>5</sup>
- Acuerdo de Ajuste Económico y Financiero, habitualmente conocido como «Protocolo de Acuerdo», firmado el 17 de mayo de 2011 entre el Gobierno portugués, la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional (en lo sucesivo, «FMI») y el Banco Central Europeo (en lo sucesivo, «BCE»)<sup>6</sup>.
- Decisión de Ejecución 2011/344/UE del Consejo, de 30 de mayo de 2011, relativa a la concesión de ayuda financiera de la Unión a Portugal,<sup>7</sup> modificada en particular por la Decisión de Ejecución 2012/409/UE del Consejo, de 10 de julio de 2012,<sup>8</sup> y por la Decisión de Ejecución 2014/234/UE del Consejo, de 23 de abril de 2014.<sup>9</sup>
- Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2013, dirigida a remediar la situación de déficit gubernamental excesivo en Portugal.<sup>10</sup>

El artículo 47 de la Carta, que lleva por título «Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial», dispone, en sus párrafos primero y segundo: «Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.»

<sup>4</sup> DO 2010, L 125, p. 44; corrección de errores en DO 2014, L 106, p. 46.

<sup>5</sup> DO 2010, L 118, p. 1.

<sup>6</sup> Documento original en lengua inglesa que puede consultarse en la siguiente página web: <https://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf>.

<sup>7</sup> DO 2011, L 159, p. 88.

<sup>8</sup> DO 2012, L 192, p. 12.

<sup>9</sup> DO 2014, L 125, p. 75.

<sup>10</sup> Documento original en lengua inglesa: Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal, 18 de junio de 2013, 10562/13.

## **B. Derecho portugués**

### *1. Ley n.º 75/2014*

5. La ley n.º 75/2014, establece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (Ley n.º 75/2014, por la que se establecen los mecanismos para la reducción temporal de las retribuciones y los requisitos para su reversión), de 12 de septiembre de 2014<sup>11</sup> (en lo sucesivo, «Ley n.º 75/2014»), tiene por objeto, con arreglo a lo dispuesto en su artículo 1, apartado 1, determinar la aplicación, con carácter transitorio, del mecanismo de reducción de las retribuciones en el sector público y definir los principios que se deben cumplir para su reversión.

6. El artículo 2 de esta Ley, que lleva por título «Reducción de las retribuciones», tiene el siguiente tenor literal:

«1. Se reducirán las retribuciones totales mensuales brutas de cuantía superior a 1 500 euros percibidas por las personas a las que se refiere el apartado 9, tanto si se encontraban ejerciendo sus funciones en aquella fecha como si han iniciado, por cualquier título, el ejercicio de las mismas en algún momento posterior, en los términos siguientes:

- a) 3,5 % del importe total de las retribuciones superiores a 1 500 euros e inferiores a 2 000 euros;
- b) 3,5 % del importe de 2 000 euros, incrementado en un 16 % del importe de la retribución total que exceda de los 2 000 euros, lo que equivale a una reducción global que oscila entre el 3,5 % y el 10 %, para las retribuciones iguales o superiores a 2 000 euros que no superen los 4 165 euros;
- c) 10 % del importe total de las retribuciones superiores a 4 165 euros.

[...]

9. La presente ley se aplicará a los titulares de cargos públicos y demás personas que se indican a continuación:

- a) Presidente de la República.
- b) Presidente de la Assembleia da República [Asamblea de la República].
- c) Primer Ministro.
- d) Diputados de la Asamblea de la República.
- e) Miembros del Gobierno.
- f) Magistrados del Tribunal Constitucional [Tribunal Constitucional] y del Tribunal de Contas [Tribunal de Cuentas], Fiscal General de la República, jueces y magistrados de la jurisdicción ordinaria y miembros del Ministerio Fiscal, así como jueces y magistrados de la jurisdicción contencioso-administrativa y fiscal y de los juzgados de paz.
- g) Representantes de la República en las regiones autónomas.

<sup>11</sup> *Diário da República*, 1.ª serie, n.º 176, de 12 de septiembre de 2014, p. 4896. El Proyecto de Ley n.º 239/XII, que dio lugar a la Ley n.º 75/2014, aprobado en Consejo de Ministros el 3 de julio de 2014, puede consultarse en la siguiente dirección de Internet: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheDiplomaAprovado.aspx?BID=18267>.

- h) Diputados de las asambleas legislativas das regiões autónomas [Parlamentos de las Regiones Autónomas].
- i) Miembros de los Gobiernos regionales.
- j) Cargos electos de las entidades locales.
- k) Miembros de los demás órganos previstos en la Constitución no mencionados en las letras anteriores, así como miembros de los órganos de dirección de las entidades administrativas autónomas, especialmente las que desarrollan sus funciones en colaboración con la Asamblea de la República.
- l) Miembros y trabajadores de los gabinetes, de los órganos de gestión y de los servicios de apoyo de los titulares de los cargos públicos y órganos mencionados en las letras anteriores, del Presidente y Vicepresidente del Consejo Superior de la Magistratura, del Presidente y Vicepresidente del Consejo Superior de los Tribunales Contencioso-Administrativos y Fiscales, del Presidente del Supremo Tribunal de Justiça, del Presidente y Magistrados del Tribunal Constitucional, del Presidente del Supremo Tribunal Administrativo, del Presidente del Tribunal de Contas [Tribunal de Cuentas], del Provedor de Justiça [Defensor del Pueblo] y del Fiscal General de la República.
- m) Miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Nacional Republicana (GNR), incluidos los jueces castrenses y los militares que integran la asesoría del Ministerio Fiscal en asuntos de Defensa, así como otras fuerzas militarizadas.
- n) Personal directivo de los servicios de la Presidencia de la República y de la Asamblea de la República, de otros servicios de apoyo a órganos del Estado y de los demás servicios y organismos de la Administración central, regional y local del Estado, así como el personal que desarrolla funciones equiparadas a las anteriores a efectos retributivos.
- o) Administradores públicos —o asimilados a éstos—, miembros de los órganos ejecutivos, deliberantes, consultivos, de fiscalización o cualesquiera otros órganos estatutarios de los organismos públicos de régimen general y especial, de personas jurídicas de Derecho público dotadas de independencia derivada de su integración en áreas de regulación, supervisión o control, de las empresas públicas de capital exclusiva o mayoritariamente público, de las entidades públicas cuya explotación esté concedida a una empresa externa y de las entidades que integran el sector empresarial regional y municipal, así como de las fundaciones públicas y de cualesquiera otras entidades públicas.
- p) Trabajadores que ejercen funciones públicas en la Presidencia de la República, en la Asamblea de la República y en otros órganos del Estado, así como aquellos que ejercen funciones públicas, con sujeción a cualquier clase de relación jurídica de empleo público, incluidos los trabajadores en situación de excedencia forzosa o de excedencia voluntaria incentivada.
- q) Trabajadores de los organismos públicos de régimen especial y de las personas jurídicas de Derecho público dotadas de independencia derivada de su integración en áreas de regulación, supervisión o control, incluidos [los trabajadores] de las entidades reguladoras independientes.
- r) Trabajadores de las empresas públicas de capital exclusiva o mayoritariamente público, de las empresas públicas y de las entidades que integran el sector empresarial regional y municipal.
- s) Trabajadores y directivos de fundaciones públicas de Derecho público y de fundaciones públicas de Derecho privado, así como de los establecimientos públicos que no estén comprendidos en las letras anteriores.

- t) Personal en situación de reserva, prejubilación o disponibilidad, fuera del servicio efectivo, que se beneficie de prestaciones pecuniarias cuyo importe se calcule en función de los haberes que corresponda percibir al personal en servicio activo.

[...]

15. El régimen establecido en el presente artículo tendrá carácter imperativo y prevalecerá sobre cualesquiera otras normas que dispongan lo contrario, sean especiales o excepcionales, así como sobre los convenios colectivos y los contratos de trabajo, sin que los mismos puedan derogar o modificar el mencionado régimen.»

## 2. Ley n.º 159-A/2015

7. La lei n.º 159-A/2015, Extinção da redução remuneratória na Administração Pública (Ley n.º 159-A/2015, por la que se extingue la reducción de la retribución en la Administración Pública), de 30 de diciembre de 2015<sup>12</sup> (en lo sucesivo, «Ley n.º 159-A/2015»), puso gradualmente fin, a partir del 1 de enero de 2016, a las medidas de reducción derivadas de la Ley n.º 75/2014.

8. El artículo 2 de esta Ley dispone que «[l]a reducción de las retribuciones prevista en la Ley n.º 75 [/2014] se eliminará de forma progresiva durante el año 2016, a ritmo trimestral, de la siguiente manera:

- a) Reversión del 40 % para las retribuciones pagadas a partir del 1 de enero de 2016.
- b) Reversión del 60 % para las retribuciones pagadas a partir del 1 de abril de 2016.
- c) Reversión del 80 % para las retribuciones pagadas a partir del 1 de julio de 2016.
- d) Eliminación total de la reducción de las retribuciones a partir del 1 de octubre de 2016».

## III. Litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

9. El recurso contencioso-administrativo interpuesto por la ASJP, actuando en nombre de algunos de sus asociados que son Consejeros en el Tribunal de Contas (Tribunal de Cuentas), tiene por objeto la anulación de los actos administrativos adoptados con arreglo al artículo 2 de la Ley n.º 75/2014, que instauró una reducción temporal de las retribuciones abonadas a las personas que ejercían funciones en la Administración Pública portuguesa enumeradas en dicho artículo, entre las que se incluyen los magistrados.<sup>13</sup> Asimismo, los Consejeros representados por esta asociación solicitan la restitución de las cantidades retenidas de su salario a partir del mes de octubre de 2014, más los correspondientes intereses de demora, al tipo legal, así como que se declare que tienen derecho a percibir su sueldo sin la mencionada reducción salarial.

10. En apoyo de su recurso, la ASJP alega que las medidas de reducción de las retribuciones controvertidas vulneran el «principio de la independencia judicial», que se establece en el artículo 203 de la Constitución de la República Portuguesa<sup>14</sup> y que, a su juicio, está consagrado tanto en el artículo 19 TUE, apartado 1, como en el artículo 47 de la Carta.

<sup>12</sup> *Diário da República*, 1.ª serie, n.º 254, de 30 de diciembre de 2015, p. 10006-(4). El texto de la Ley n.º 159-A/2015 también puede consultarse en la siguiente dirección de Internet: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheDiplomaAprovado.aspx?BID=19068>.

<sup>13</sup> En cuanto a estos últimos, véase la lista que figura en dicho artículo 2, apartado 9, letra f).

<sup>14</sup> Con arreglo a dicho artículo 203, «los tribunales serán independientes y solo estarán sujetos a la ley».

11. En su resolución de remisión, el Supremo Tribunal Administrativo afirma que, dado que las medidas de limitación del gasto, concretadas en la reducción de los sueldos de que se trata en el asunto principal, se enmarcan en el contexto de la corrección del déficit excesivo que existía en Portugal — regulado y controlado por las instituciones de la Unión Europea— seguida por una ayuda financiera —concedida y regulada mediante actos jurídicos de la Unión—, sería difícil negar que dichas medidas han sido adoptadas en el marco del Derecho de la Unión o que, como mínimo, tienen un origen europeo.

12. A continuación, el tribunal remitente indica que la facultad discrecional de que dispone el Estado portugués para concretar las directrices de política presupuestaria, de acuerdo con las instituciones de la Unión, no lo libera, no obstante, de su obligación de respetar, con arreglo al artículo 51, apartado 1, de la Carta, los principios generales del Derecho de la Unión, entre los que, en su opinión, figura el de la independencia de los jueces.

13. En este sentido, el órgano jurisdiccional remitente señala que los órganos jurisdiccionales nacionales son los que garantizan en primer término la tutela judicial efectiva de los derechos derivados del ordenamiento jurídico de la Unión, según el artículo 19, apartado 1 TUE, párrafo segundo, tutela que estos deben aplicar con la independencia y la imparcialidad a las que los ciudadanos de la Unión tienen derecho en virtud del artículo 47 de la Carta. A su entender, todo indica que la independencia de los órganos jurisdiccionales también se ve asegurada por el hecho de que se establezcan garantías referidas al estatuto de sus miembros, en particular en el ámbito de las condiciones económicas, razón por la cual se impugna la reducción unilateral y continuada de las retribuciones de los representados de la recurrente en el litigio principal.

14. Así pues, mediante resolución de 7 de enero de 2016 recibida por el Tribunal de Justicia el 5 de febrero de 2016, el Supremo Tribunal Administrativo decidió suspender el procedimiento y plantear la siguiente cuestión prejudicial:

«Habida cuenta de las exigencias imperativas de supresión del déficit presupuestario excesivo y de la ayuda financiera regulada por disposiciones [del Derecho de la Unión], ¿debe interpretarse el principio de la independencia judicial, consagrado en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y en el artículo 47 de la [Carta], así como en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el sentido de que se opone a las medidas de reducción salarial a las que se ven sometidos los magistrados en Portugal, por haber sido impuestas de forma unilateral y continuada por parte de otros poderes u órganos constitucionales, tal como se desprende del artículo 2 de la Ley n.º 75/[2014]?»

15. La ASJP, el Gobierno portugués y la Comisión presentaron observaciones escritas. El Gobierno portugués y la Comisión estuvieron representados en la vista celebrada el 13 de febrero de 2017.

#### IV. Análisis

16. Antes de adoptar una postura sobre el fondo de la petición de decisión prejudicial, debo señalar que se han formulado dos excepciones procesales en el presente asunto, una basada en la inadmisibilidad de esta petición y la otra basada en la falta de competencia del Tribunal de Justicia. En lo referente al orden en el que me referiré a estas excepciones, observo que, en principio, debe comprobarse la competencia del Tribunal de Justicia en primer lugar. Sin embargo, en las presentes conclusiones me parece oportuno abordar en primer lugar la admisibilidad de la petición, puesto que esta suscita preguntas menos complejas en este caso que el examen de la competencia del Tribunal de Justicia y dado que dicho examen está más relacionado con las disposiciones cuya interpretación se solicita, cuyo análisis seguirá, de este modo, directamente a éste.

### ***A. Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial***

17. El Gobierno portugués y la Comisión han formulado dos tipos de motivos que pueden afectar a la admisibilidad de la presente petición de decisión prejudicial. El primero se refiere a la motivación imprecisa de la resolución de remisión, mientras que el segundo hace referencia al hecho de que las medidas nacionales impugnadas en el litigio principal ya habían sido derogadas en el momento en que se planteó esta petición al Tribunal de Justicia.

#### *1. Sobre las lagunas que presenta la resolución de remisión*

18. En sus observaciones escritas y orales, la Comisión alega, con carácter preliminar, que la resolución de remisión presenta deficiencias, en particular porque no especifica ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia pertinente para interpretar las disposiciones del Derecho de la Unión a las que se refiere la cuestión prejudicial ni los motivos por los que se han elegido dichas disposiciones,<sup>15</sup> y que de ello se desprende, a su entender, que el Tribunal de Justicia debe declararse incompetente para responder a esta cuestión.

19. Sin embargo, considero que los motivos planteados de este modo respecto del contenido de la resolución de remisión pueden afectar más bien a la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial que a la competencia del Tribunal de Justicia en sí misma.<sup>16</sup>

20. Es cierto, como resalta la Comisión, que es esencial que el órgano jurisdiccional remitente formule su petición de forma clara y precisa, dado que esta constituye el único acto en el que se basa el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, tanto a los efectos de este Tribunal como para los participantes en dicho procedimiento.<sup>17</sup> Las exigencias relativas al contenido de una petición de decisión prejudicial figuran de manera explícita en el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. El órgano jurisdiccional remitente, en el marco de la cooperación instaurada en el artículo 267 TFUE, debe tener conocimiento de ellas y está obligado a respetarlas escrupulosamente. En particular, es indispensable que los jueces nacionales expongan en la propia resolución de remisión el marco jurídico en el que se inserta el litigio principal y que expliquen no solo por qué razones han seleccionado las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación se solicita, sino también cuál es el vínculo que establecen entre estas disposiciones y la legislación nacional aplicable a dicho litigio.<sup>18</sup>

21. Pues bien, en el presente asunto, la motivación de la resolución de remisión es particularmente breve, especialmente en dos aspectos principales, de manera que cabe preguntarse si la petición de decisión prejudicial que ésta contiene es admisible.

15 La Comisión alega, asimismo, que el órgano jurisdiccional remitente no expone los motivos por los cuales entiende que los magistrados han quedado especialmente afectados por una medida nacional que se refiere a un amplio abanico de titulares de cargos públicos. Dado que, en mi opinión, este argumento se refiere no tanto a las normas procesales como al fondo del Derecho de la Unión, aludiré a él más bien en este último contexto (véanse los puntos 54 y ss. de las presentes conclusiones).

16 La falta de precisiones suficientes, en la resolución de remisión, en cuanto al contexto fáctico y jurídico del litigio principal o acerca de las razones que justifican la necesidad de una respuesta a las cuestiones prejudiciales para poder dirimir este, conduce, por lo general, al Tribunal de Justicia a declarar que la petición de decisión prejudicial es inadmisibile, ya sea de forma total o parcial (véanse, en particular, las sentencias de 18 de julio de 2013, ÖFAB, C-147/12, EU:C:2013:490, apartados 44 a 47; y de 4 de mayo de 2016, Philip Morris Brands y otros, C-547/14, EU:C:2016:325, apartados 47 a 53, y el auto de 8 de septiembre de 2016, Google Ireland y Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, apartados 15 y ss.).

17 La resolución de remisión debe proporcionar suficientes aclaraciones, por una parte, al Tribunal de Justicia, para que este pueda dar una respuesta útil a la cuestión prejudicial, y, por otra parte, al conjunto de los interesados previstos en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, en particular, a los 28 Estados miembros, a los que se notificará esta resolución, tras su traducción, con el fin de que emitan sus posibles observaciones.

18 El Tribunal de Justicia ha recordado estas reglas de forma reiterada en su jurisprudencia (véanse, en particular, las citas de las resoluciones mencionadas en la nota 16 de las presentes conclusiones, además de la jurisprudencia que se cita en ellas), así como en sus «Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de las cuestiones prejudiciales», actualizadas en 2016 (DO 2016, C 439, pp. 1 a 8, especialmente los apartados 14 a 18 y el anexo que recapitula los «elementos esenciales de la petición de decisión prejudicial»). Véase, también, Gaudissart, M.-A., «Les recommandations de la Cour de justice aux juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles», *Journal de droit européen*, 2017, n.º 2, pp. 42 y ss.

22. En primer lugar, en lo tocante a la relación entre las medidas nacionales controvertidas y las disposiciones cuya interpretación se solicita en virtud de la cuestión prejudicial —esto es, el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el artículo 47 de la Carta—, el órgano jurisdiccional remitente no es nada explícito, ya que indica simplemente que, a su entender, de estas disposiciones se desprende un principio general de independencia de los jueces que esas medidas podrían haber menoscabado,<sup>19</sup> sin que aporte indicaciones precisas a este respecto.

23. En segundo lugar, la cuestión prejudicial menciona la «jurisprudencia del Tribunal de Justicia» de la que, según el órgano jurisdiccional remitente, también se desprende este principio de la independencia de los jueces, pero la motivación de la resolución de remisión no menciona ninguna resolución del Tribunal de Justicia que vaya en este sentido. El órgano jurisdiccional remitente alude únicamente a la existencia de «muchas sentencias» dictadas por el Tribunal de Justicia sobre el concepto de «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE, que, en su opinión, tienen en cuenta la independencia del organismo que haya presentado una petición de decisión prejudicial, sin citar, no obstante, ni una sola sentencia que a su entender sea pertinente. A falta de indicaciones adecuadas, opino que no procede pronunciarse sobre este aspecto de la cuestión planteada al Tribunal de Justicia.

24. A pesar de las lagunas de la resolución de remisión antes señaladas, me parece que, habida cuenta de todos los elementos contenidos en esta resolución y posteriormente aportados, el Tribunal de Justicia tiene información suficiente para poder pronunciarse sobre la posible interpretación del artículo 19 TUE y del artículo 47 de la Carta y, de esta manera, responder de manera útil a la cuestión planteada.<sup>20</sup>

## *2. Sobre la derogación de la normativa controvertida antes de someterse el asunto al Tribunal de Justicia*

25. En sus observaciones escritas, el Gobierno portugués sostiene que la petición de decisión prejudicial es inadmisibles puesto que en el momento en que se sometió el asunto al Tribunal de Justicia ya había quedado sin objeto debido a las modificaciones legislativas que se produjeron en el ordenamiento jurídico interno portugués y que condujeron a la restitución gradual y finalmente total, a lo largo del año 2016, de los derechos pecuniarios controvertidos en el procedimiento principal. El Gobierno portugués deduce de ello que ya no procede que el Tribunal de Justicia responda a la cuestión que le ha sido sometida, en la medida en que ha pasado a ser hipotética.<sup>21</sup>

26. En la vista, el Gobierno portugués confirmó que, de conformidad con la Ley n.º 159-A/2015, la reducción de las retribuciones en la Administración Pública derivada de la Ley n.º 75/2014 había sido suprimida en su totalidad, de forma progresiva entre el 1 de enero y el 1 de octubre de 2016,<sup>22</sup> pero sin efectos retroactivos. De ello se deduce que la pérdida invocada por los representados de la parte recurrente en el litigio principal, resultante de la bajada de sus retribuciones a partir del mes de octubre de 2014, continuó en el pasado y hasta el 1 de octubre de 2016, fecha en la cual se finalizó la restauración completa del nivel normal de las retribuciones para el conjunto de las personas que ejercen funciones en el sector público y que se vieron afectadas por dicha reducción.

19 Sobre la motivación de la resolución de remisión, véanse los puntos 11 y ss. de las presentes conclusiones.

20 Véanse, por analogía, las sentencias de 12 de febrero de 2015, *Surgicare* (C-662/13, EU:C:2015:89), apartados 16 a 23, y de 11 de junio de 2015, *Lisboagás GDL* (C-256/14, EU:C:2015:387), apartados 24 a 27.

21 El Gobierno portugués presentó estos argumentos con carácter subsidiario, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia se declarara competente para resolver sobre la petición de decisión prejudicial.

22 Véanse los puntos 7 y 8 de las presentes conclusiones.

27. No obstante, el Gobierno portugués alegó que la cuestión prejudicial se refería al menoscabo de la independencia de los jueces que supuestamente se habría producido como consecuencia de la Ley n.º 75/2014, un posible problema que a su juicio ya había quedado subsanado en la fecha en la que se planteó la cuestión al Tribunal de Justicia, el día 5 de febrero de 2016, en virtud de la abolición de los efectos de dicho texto por la Ley n.º 159-A/2015, adoptada el 30 de diciembre de 2015 y que entró en vigor el 1 de enero de 2016. Añadió que las consecuencias de la Ley n.º 75/2014 anteriores a su derogación y que la ASJP había invocado eran únicamente de carácter patrimonial, una problemática que, en su opinión, no entra dentro del objeto de la petición de decisión prejudicial.

28. A este respecto, debo recordar que las cuestiones relativas a la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia disfrutaban de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional solo es posible cuando resulta patente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o también cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas.<sup>23</sup>

29. Según una reiterada jurisprudencia, se desprende tanto de la redacción como de la lógica del artículo 267 TFUE que el procedimiento prejudicial presupone que debe existir un litigio efectivamente pendiente ante los órganos jurisdiccionales nacionales, en cuyo marco deba dictarse una resolución que pueda tener en cuenta la sentencia prejudicial.<sup>24</sup> Así pues, el Tribunal de Justicia ha declarado que una petición de decisión prejudicial era inadmisibles cuando el litigio principal ya había quedado sin objeto en la fecha en la que el órgano jurisdiccional remitente planteó dicha cuestión,<sup>25</sup> quedando la declaración de sobreseimiento reservada, en principio, a los supuestos en los que el incidente o acontecimiento pertinente se haya producido durante el procedimiento ante el Tribunal de Justicia.<sup>26</sup>

30. En particular, el Tribunal de Justicia se niega a pronunciarse sobre una petición de decisión prejudicial cuando las disposiciones nacionales inicialmente aplicables al litigio principal han sido derogadas o anuladas por ser inconstitucionales.<sup>27</sup> Sin embargo, ha declarado que el hecho de que deba producirse una modificación inminente de la normativa nacional de que se trata es irrelevante a los efectos de la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial cuando resulta de los datos contenidos en la misma que una respuesta del Tribunal de Justicia a las cuestiones planteadas es determinante para el resultado del litigio principal.<sup>28</sup>

31. En el presente asunto, considero que no se desprende de una manera manifiesta de los elementos aportados al Tribunal de Justicia que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no guarde relación alguna con el objeto del litigio principal, ni que el problema planteado sea de naturaleza hipotética.

23 Véanse, en particular, las sentencias de 8 de diciembre de 2016, Eurosanamientos y otros (C-532/15 y C-538/15, EU:C:2016:932), apartado 28, y de 21 de diciembre de 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978), apartado 36.

24 Véase, en particular, la sentencia de 26 de febrero de 2015, Matei (C-143/13, EU:C:2015:127), apartado 38, y el auto de 3 de marzo de 2016, Euro Bank (C-537/15, no publicado, EU:C:2016:143), apartado 32.

25 Véase, en particular, el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 10 de febrero de 2015, Liivimaa Lihaveis (C-175/13, no publicado, EU:C:2015:80), apartados 17 a 21.

26 Véanse, en particular, las sentencias de 24 de octubre de 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693), apartados 44 a 48, y de 3 de julio de 2014, Da Silva (C-189/13, no publicada, EU:C:2014:2043), apartados 34 a 37.

27 Véanse, en particular, las sentencias de 9 de diciembre de 2010, Fluxys (C-241/09, EU:C:2010:753), apartados 32 a 34, y de 27 de junio de 2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428), apartados 27 a 32, y el auto de 3 de marzo de 2016, Euro Bank (C-537/15, no publicado, EU:C:2016:143), apartados 34 a 36.

28 Véase la sentencia de 12 de enero de 2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4), apartados 28 y 29.

32. En efecto, contrariamente a lo que sostiene el Gobierno portugués, el litigio del que conoce el órgano jurisdiccional remitente no se refiere a la independencia de los jueces en sí misma, sino que este principio de independencia se ha invocado únicamente como motivo de Derecho para conseguir la anulación de los actos administrativos presuntamente ilegales en virtud de los cuales se redujeron las retribuciones de las personas representadas por la ASJP, así como la restitución de los importes que supuestamente les fueron retenidos de forma indebida de sus sueldos con arreglo a la Ley n.º 75/2014.

33. Además, dado que la Ley n.º 159-A/2015, que modificó la Ley n.º 75/2014, no había puesto fin por completo a las reducciones impugnadas, ni con respecto al pasado ni para el futuro inmediato, en la fecha en que se presentó la petición de decisión prejudicial,<sup>29</sup> parece que, en esa fecha, el órgano jurisdiccional remitente, que considera posible que la normativa nacional en cuestión haya infringido el Derecho de la Unión, tenía todavía la obligación de resolver sobre el objeto del litigio principal y que, por tanto, es necesario que el Tribunal de Justicia responda a la cuestión prejudicial.

34. A la luz de todas las consideraciones anteriores, opino que la presente petición de decisión prejudicial es admisible.

### ***B. Sobre la competencia del Tribunal de Justicia***

35. En apoyo de su recurso, en el litigio principal, la parte recurrente en el asunto principal invoca la ilegalidad de los actos administrativos impugnados, aduciendo que la normativa nacional que estos actos aplican, esto es, la Ley n.º 75/2014, no es conforme con el Derecho de la Unión por ser contraria al «principio de la independencia judicial» consagrado, según esta parte, tanto en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, como en el artículo 47 de la Carta. El órgano jurisdiccional remitente adopta este enfoque conjunto de dichas disposiciones, no solo en la redacción de la cuestión prejudicial sino también en la motivación que la fundamenta.

36. Para poder pronunciarse sobre las excepciones de incompetencia formuladas por el Gobierno portugués y por la Comisión, en mi opinión, procede adoptar respecto del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, un análisis diferenciado del relativo al artículo 47 de la Carta, dado que, a mi juicio, los criterios que condicionan la aplicabilidad de estas disposiciones, y por consiguiente la posibilidad de que el Tribunal de Justicia proceda a su interpretación, son distintos.

#### *1. En cuanto al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo*

37. En sus observaciones tanto escritas como orales, el Gobierno portugués y la Comisión no indicaron expresamente los motivos por los cuales consideran que el Tribunal de Justicia podría no ser competente para resolver sobre la interpretación del artículo 19 TUE, considerado de forma separada. En efecto, desarrollaron una larga argumentación en favor de la idea de que la normativa nacional

<sup>29</sup> Debo recordar que la petición de decisión prejudicial fue presentada el 5 de febrero de 2016 y que sin duda la Ley n.º 159-A/2015 entró en vigor el 1 de enero de 2016, pero que sus efectos no son retroactivos y solo fueron parciales al principio (ya que la reversión de la reducción era del 40 % para las retribuciones pagadas a partir de 1 de enero de 2016, del 60 % para las pagadas a partir de 1 de abril de 2016 y del 80 % para las pagadas a partir de 1 de julio de 2016, respectivamente), y, más adelante, plenos pero solo a partir de 1 de octubre de 2016 (véanse los puntos 7 y 8 y 26 y 27 de las presentes conclusiones). Por lo tanto, la pérdida de ingresos alegada por los representados de la parte recurrente en el litigio principal no había sido compensada por completo a la fecha en que se sometió el asunto al Tribunal de Justicia.

controvertida en el asunto principal no constituye una medida de aplicación del Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51 de la Carta, de lo que se deduce, a su entender, que no procede interpretar el artículo 47 de la Carta y me parece que proponen seguir un razonamiento similar en lo referente al artículo 19 TUE.<sup>30</sup>

38. Sin embargo, opino que no es posible proceder por extensión, ni tampoco por analogía, a este respecto, habida cuenta del tenor literal concreto del artículo 19 TUE, que difiere de la redacción del artículo 51, apartado 1, de la Carta, del que volveré a ocuparme más adelante,<sup>31</sup> pero sobre el cual recordaré ya en este punto que limita el ámbito de aplicación de la Carta a las medidas adoptadas por los Estados miembros con el fin de aplicar las disposiciones del Derecho de la Unión.

39. Sin querer prejuzgar en absoluto el análisis sobre el fondo, que conducirá a definir el contenido y el alcance del artículo 19 TUE,<sup>32</sup> procede determinar primero si el Tribunal de Justicia es efectivamente competente, en el presente caso, para interpretar dicho artículo, por razón de la posible aplicabilidad, en un contexto como el del litigio principal, de sus disposiciones, y más concretamente de su apartado 1, párrafo segundo, que al que se refiere la cuestión prejudicial.

40. Según lo dispuesto en dicho párrafo segundo, «[l]os Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para *garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión*».<sup>33</sup> Este último elemento, propio de esta disposición, es el que me parece determinante para apreciar si el Tribunal de Justicia puede pronunciarse sobre la interpretación de dicha disposición en el presente asunto.

41. En mi opinión, la garantía de la tutela judicial efectiva, que implica el acceso a vías de recurso adecuadas, de las que deben poder beneficiarse los justiciables en virtud de dicho párrafo, es exigida a los Estados miembros cuando los jueces nacionales pueden ejercer su actividad jurisdiccional en el marco de ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, por lo tanto, cuando actúan como jueces europeos. Pues bien, considero que este puede ser el caso de los jueces afectados por la normativa controvertida en el asunto principal, en la medida en que podrían verse abocados a resolver litigios que entren en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, litigios para los cuales la posibilidad de utilizar tales vías de recurso debe estar garantizada.

42. Esta constatación es, en mi opinión, suficiente para considerar que el Tribunal de Justicia es competente, en el presente asunto, para interpretar el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. La demostración de esta competencia debe hacerse ahora en lo referente a la interpretación solicitada del artículo 47 de la Carta, dado que los criterios de aplicación de este último instrumento no se definen de manera idéntica a los relativos a dicho artículo 19, aunque el resultado concreto al que conducen unos y otros pueda ser idéntico.

30 El Gobierno portugués dedujo de la jurisprudencia relativa al artículo 51 de la Carta que el Tribunal de Justicia es manifiestamente incompetente para resolver sobre la interpretación tanto del artículo 19 TUE como del artículo 47 de la Carta. En cuanto a la Comisión, esta institución fundamentó la falta de competencia del Tribunal de Justicia para responder a la cuestión prejudicial desde el punto de vista del artículo 19 TUE principalmente en el hecho de que el órgano jurisdiccional remitente no había motivado suficientemente su resolución de remisión en lo tocante a la relación que podía existir entre el Derecho de la Unión y la legislación nacional aplicable al litigio principal (motivo que a mi entender se enmarca más bien en la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial, que se examina en los puntos 18 y ss. de las presentes conclusiones).

31 Véanse los puntos 43 y ss. de las presentes conclusiones.

32 Aunque debo señalar, de entrada, que propondré adoptar una interpretación del artículo 19 TUE que es contraria a la tesis defendida por la ASJP (véanse los puntos 57 y ss. de las presentes conclusiones).

33 La letra cursiva es mía.

## 2. En cuanto al artículo 47 de la Carta

43. Según una jurisprudencia reiterada, los derechos fundamentales garantizados por el ordenamiento jurídico de la Unión, incluido el «derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial» consagrado en el artículo 47 de la Carta, deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión, pero no fuera de dichas situaciones.<sup>34</sup> Así pues, el artículo 51, apartado 1, de la Carta establece que las disposiciones de esta se dirigen a los Estados miembros únicamente «cuando apliquen el Derecho de la Unión», con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a este concepto.<sup>35</sup> El artículo 6 TUE, apartado 1, que atribuye carácter vinculante a la Carta, al igual que el artículo 51, apartado 2, de esta última, precisa que las disposiciones de la Carta no amplían en modo alguno las competencias de la Unión tal como vienen definidas en los Tratados. Por consiguiente, cuando una situación jurídica no esté comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia no tendrá competencia para conocer de ella y las disposiciones de la Carta que eventualmente invoquen no podrán, por sí solas, constituir la base de dicha competencia.<sup>36</sup>

44. En el presente asunto, tanto el Gobierno portugués como la Comisión afirman que no se cumplen las condiciones que permitirían concluir que la adopción y la aplicación por parte de la República Portuguesa de las medidas establecidas en el artículo 2 de la Ley n.º 75/2014 constituyen una situación de aplicación del Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51 de la Carta, y que, por consiguiente, el Tribunal de Justicia es manifiestamente incompetente para interpretar el artículo 47 de la Carta.

45. Recuerdo que el Tribunal de Justicia ha declarado que era manifiestamente incompetente para responder sobre el fondo a anteriores peticiones de decisiones prejudiciales procedentes también de órganos jurisdiccionales portugueses, debido a que la resolución de remisión no contenía ningún elemento concreto que permitiera considerar que las medidas nacionales controvertidas en dichos asuntos, análogas a las aplicables en el presente litigio principal,<sup>37</sup> tenían por objeto la aplicación del Derecho de la Unión en el sentido de dicho artículo 51.<sup>38</sup> Sin embargo, en el presente caso y a diferencia de esos otros asuntos, la incompetencia del Tribunal de Justicia alegada no es manifiesta, dado que el órgano jurisdiccional remitente ha aportado indicaciones más concretas, aunque sean relativamente breves, sobre la existencia de tal aplicación del Derecho de la Unión.

46. En efecto, el órgano jurisdiccional remitente expone que las medidas de reducción de las retribuciones, como las establecidas en el artículo 2 de la Ley n.º 75/2014, se habían venido justificando como imperativos de la consolidación presupuestaria y a continuación presenta una lista de actos del Derecho de la Unión relativos a la situación de déficit excesivo del Estado portugués y a

34 En la sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartados 17 a 23, el Tribunal de Justicia declaró, en particular, que dado que «los derechos fundamentales garantizados por la Carta deben ser respetados cuando una normativa nacional esté incluida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, no existe ningún supuesto comprendido en el Derecho de la Unión en el que no se apliquen dichos derechos fundamentales. La aplicabilidad del Derecho de la Unión implica la aplicabilidad de los derechos fundamentales garantizados por la Carta» (apartado 21). Véase, asimismo, la sentencia de 16 de mayo de 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373), apartado 49.

35 El Tribunal de Justicia ha precisado que el concepto de «aplicación del Derecho de la Unión», a efectos del artículo 51 de la Carta, presupone la existencia de un vínculo de conexión entre un acto jurídico de la Unión y la medida nacional de que se trate, de un grado superior a la proximidad de las materias consideradas o a las incidencias indirectas de una de ellas en la otra. En este sentido, se ha de comprobar, entre otros aspectos, si la finalidad de la normativa nacional considerada es aplicar una disposición del Derecho de la Unión, el carácter de esa normativa, si esta persigue objetivos distintos de los previstos por el Derecho de la Unión, aun cuando pueda afectar indirectamente a este último, y si existe una normativa específica del Derecho de la Unión en la materia o que la pueda afectar (véanse, en particular, las sentencias de 10 de julio de 2014, Julián Hernández y otros, C-198/13, EU:C:2014:2055, apartados 34 y ss., y de 6 de octubre de 2016, Paoletti y otros, C-218/15, EU:C:2016:748, apartados 14 y ss.).

36 Véanse, en particular, la sentencia de 8 de noviembre de 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), apartados 51 y ss., y los autos de 14 de abril de 2016, Târşia (C-328/15, no publicado, EU:C:2016:273), apartados 23 a 24, y de 13 de diciembre de 2016, Semeraro (C-484/16, no publicado, EU:C:2016:952), apartado 43.

37 A saber, disposiciones de leyes por las que se instaura una reducción de los salarios en el sector público con el fin de reducir el gasto público portugués.

38 Véanse los autos de 7 de marzo de 2013, Sindicato dos Bancários do Norte y otros (C-128/12, no publicado, EU:C:2013:149), apartado 12; de 26 de junio de 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-264/12, EU:C:2014:2036), apartados 19 y ss., y de 21 de octubre de 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-665/13, EU:C:2014:2327), apartado 14.

la ayuda financiera de la que disfrutó este último.<sup>39</sup> Sin embargo, no resulta sencillo identificar los motivos por los cuales dicho órgano jurisdiccional considera que existe una relación directa entre las medidas controvertidas en el asunto principal y una o varias disposiciones concretas del Derecho de la Unión, dado que aporta poca información al respecto.<sup>40</sup>

47. Así pues, la resolución de remisión no especifica cuál era el marco normativo, respecto de las disposiciones del Derecho de la Unión que eran entonces aplicables, en el que se inscribían las medidas nacionales controvertidas. En particular, no marca claramente la distinción, señalada en la vista por el Gobierno portugués, entre, por una parte, la fase en la que el Estado portugués estaba sometido a las normas del Derecho de la Unión relativas a la corrección de un déficit excesivo y, por otra parte, la fase en la que el régimen aplicable era el de las obligaciones derivadas de la concesión de una ayuda financiera por parte de la Unión.

48. Pues bien, como señaló el Abogado General Bot en un asunto también referido a medidas de austeridad presupuestaria adoptadas por un Estado miembro en el contexto de compromisos asumidos ante la Comunidad Europea, con el fin de determinar si las disposiciones de la Carta son aplicables respecto de su artículo 51,<sup>41</sup> se debe tener en cuenta no solo el tenor literal de las disposiciones nacionales contempladas, sino también el contenido de los actos del Derecho de la Unión en los que figuren dichos compromisos. En este sentido, añadió, en mi opinión acertadamente, que importa poco que estos actos dejen un margen de maniobra al Estado de que se trate para decidir qué medidas son mejores para lograr el cumplimiento de dichos compromisos, puesto que las disposiciones pertinentes establecen objetivos lo suficientemente detallados y precisos para constituir una normativa del Derecho de la Unión específica en la materia,<sup>42</sup> en lugar de simples recomendaciones adoptadas por el Consejo, sobre la base del artículo 126 TFUE, dirigidas a los Estados miembros cuyo déficit público se considere excesivo.

49. En el presente asunto, para calificar la relación invocada entre la Ley n.º 75/2014 y el Derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional remitente no extrae elementos del tenor literal de esta Ley. Dicha Ley no hace efectivamente referencia a ningún acto del Derecho de la Unión, contrariamente a la exposición de motivos del proyecto de ley del que procede, en el que se establecía un vínculo de conexión con las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión en materia presupuestaria.<sup>43</sup>

39 Esta lista incluye la mayoría de los actos mencionados en el punto 4 de las presentes conclusiones.

40 El órgano jurisdiccional remitente menciona un «Informe sobre los presupuestos del Estado de 2011», elaborado por el Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas, que hacía referencia a la Decisión 2010/288 del Consejo de la Unión Europea, sin precisar si este elemento fue tomado en consideración en los trabajos preparatorios de la Ley n.º 75/2014, de la que se trata en el litigio principal.

41 Véanse las conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto Florescu y otros (C-258/14, EU:C:2016:995), puntos 61 y ss.

42 En dicho asunto, se trataba, en particular, del Memorando de Acuerdo concluido el 23 de junio de 2009 entre Rumanía y la Comunidad Europea y de la Decisión 2009/459/CE del Consejo, de 6 de mayo de 2009, por la que se concede ayuda financiera comunitaria a medio plazo a Rumanía (DO 2009, L 150, p. 8).

43 La exposición de motivos que precedía el Proyecto de Ley n.º 239/XII pone de relieve que la pertenencia de la República Portuguesa a la Unión Europea y a la zona euro le impone el respeto de condiciones exigentes en materia presupuestaria, que están contenidas en el Tratado FUE, en el Protocolo y en los reglamentos que aplican el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria. Señala también la posibilidad de sanciones financieras contra los Estados miembros que superen los límites del déficit presupuestario de referencia. Asimismo, menciona el programa de ajuste económico concluido con la Comisión, el BCE y el FMI. Añade que, dado que la disciplina presupuestaria, impuesta por las obligaciones permanentes y constantes que vinculan a la República Portuguesa en el contexto de la pertenencia a la Unión y a la moneda única, exige que la masa salarial de las Administraciones Públicas, como elemento central de los gastos del Estado, sea contenida, dicho Proyecto de Ley tiene por objeto restablecer los porcentajes y límites de la reducción de las retribuciones en vigor desde 2011, determinando la posibilidad de revertirla integralmente por etapas, con arreglo a la disponibilidad presupuestaria (véanse las pp. 1 a 4).

50. En cambio, el órgano jurisdiccional remitente, al igual que la ASJP, se basa, en particular, en el Acuerdo de Ajuste Económico y Financiero concluido por el Estado portugués en mayo de 2011<sup>44</sup> y, en último lugar, en la Decisión de Ejecución 2012/409 del Consejo, de 10 de julio de 2012, relativa a la concesión de ayuda financiera de la Unión a Portugal, así como en la Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2013, dirigida a remediar la situación de déficit gubernamental excesivo en Portugal.

51. A este respecto, recuerdo que una recomendación adoptada por las instituciones de la Unión es un acto que, por su propia naturaleza, carece de carácter vinculante, al contrario que una decisión.<sup>45</sup> Además, entiendo, al igual que el Gobierno portugués<sup>46</sup> y la Comisión, que la Recomendación antes mencionada, que se fundamenta en particular en el artículo 126 TFUE, apartado 7, no estableció unos objetivos lo suficientemente concretos y precisos como para considerar que el Estado portugués hubiera aplicado en virtud de dicha Recomendación las exigencias del Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51 de la Carta.

52. Por lo que se refiere a la Decisión de Ejecución 2012/409, a la que alude el órgano jurisdiccional remitente, debo señalar que fue sustituida por la Decisión de Ejecución 2014/234 del Consejo, de 23 de abril de 2014, que por tanto era la norma aplicable *ratione temporis* cuando se adoptaron las medidas controvertidas, derivadas de la Ley n.º 75/2014, adoptada el 12 de septiembre de 2014. El artículo 1 de esta última Decisión modificó la Decisión de Ejecución 2011/344, que inicialmente establecía las condiciones de la concesión de ayuda financiera de la Unión a la República Portuguesa,<sup>47</sup> de conformidad con el Reglamento n.º 407/2010. Ahora bien, del apartado 2 de dicho artículo se desprende que el Estado portugués debía adoptar en 2014, «de conformidad con lo estipulado en el Protocolo de Acuerdo», medidas específicas, y no solo de orden general,<sup>48</sup> consistentes concretamente en que, en el marco de «la estrategia de saneamiento de 2015», «el Gobierno elabor[e] una escala salarial única durante 2014, con vistas a aplicarla en 2015 y que garantice la racionalidad y la coherencia de la política de remuneración del conjunto de carreras del sector público».<sup>49</sup> Sin duda, el margen de apreciación del que disponía dicho Estado miembro en el ejercicio de sus poderes en materia presupuestaria para determinar las medidas exactas de corrección económica que consideraba las más adecuadas para alcanzar los objetivos precisos asignados de este modo, no puede poner en entredicho este análisis.<sup>50</sup>

44 Debo precisar que este primer Protocolo, modificado posteriormente en diversas ocasiones —como lo indican las observaciones de la Comisión—, preveía un programa trienal para el período «hasta mediados de 2014» (véase al considerando 2 de la Decisión de Ejecución 2011/344 del Consejo).

45 Con arreglo al artículo 288 TFUE, párrafos cuarto y quinto.

46 Este Gobierno hace referencia, en particular, a la sentencia n.º 574 de 14 de agosto de 2014 dictada, en este sentido, por el Tribunal Constitucional. Esta última señala, no obstante, que determinadas medidas concretas pueden derivarse de las decisiones de ejecución del Consejo en el marco del programa de ayuda económica y financiera de la Unión respecto del Estado portugués.

47 Según el apartado 1 de dicho artículo 1, la ayuda financiera se puso a disposición del Estado portugués durante un período de tres años y seis semanas a partir del día siguiente a la entrada en vigor de la Decisión de Ejecución 2011/344. Desde la finalización del programa de ajuste económico, este Estado es objeto de una vigilancia post-programa, como mencionó la Comisión en la vista (a este respecto, véase [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-portugal\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-portugal_en)).

48 Procede establecer una distinción entre estas medidas que se imponen a un Estado miembro de manera específica y las limitaciones presupuestarias que pesan de manera general sobre los Estados miembros, y en particular sobre los pertenecientes a la zona euro, especialmente en virtud de los reglamentos relativos al Pacto de Estabilidad y Crecimiento [véanse, entre otros, los considerandos 1 a 5 y el artículo 1 del Reglamento (UE) n.º 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO 2011, L 306, p. 33)].

49 Véase el artículo 3, apartado 8, letra h), incisos i) e ii), de la Decisión de Ejecución 2011/344, en su versión modificada por el artículo 1 de la Decisión de Ejecución 2014/234, y el considerando 11, cuarto guion, de esta última Decisión, que dispone que «la revisión del gasto público de 2014 se basa en una serie de reformas esenciales de la Administración Pública, que sustentan la estrategia de saneamiento de 2014», entre las cuales figuran «la revisión de la escala salarial y el desarrollo de una escala de complementos salariales única».

50 Considero que, al adoptar la Ley n.º 75/2014, el Estado portugués no ha «adoptado una iniciativa autónoma que no se limita al ejercicio del margen de apreciación autorizado por el Derecho de la Unión y enmarcada en este», como afirma la Comisión, sino que ha actuado con el fin de respetar los compromisos económicos particulares que había asumido para poder disfrutar de la ayuda financiera que se le había concedido.

53. Aunque cabe albergar serias dudas debido a las limitadas aclaraciones que aporta la resolución de remisión a este respecto, me inclino a favor de considerar que la adopción de las medidas de reducción de las retribuciones en el sector público previstas en el artículo 2 de la Ley n.º 75/2014, controvertidas en el procedimiento principal, constituye una aplicación de las disposiciones del Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51 de la Carta, y que, por tanto, el Tribunal de Justicia es competente para responder a la petición de decisión prejudicial también en la medida en que se refiere al artículo 47 de la Carta.

### **C. Sobre el fondo**

#### *1. Sobre el objeto de la cuestión prejudicial*

54. En apoyo de sus pretensiones, la ASJP alega que el estatuto jurídico de los jueces y magistrados de la jurisdicción ordinaria no puede confundirse con la normativa estatutaria relativa a los funcionarios públicos en general, cuya situación podría ser precaria. Haciendo referencia, entre otros,<sup>51</sup> a la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces<sup>52</sup> adoptada bajo los auspicios del Consejo de Europa, la ASJP afirma que la estabilidad de las retribuciones de los jueces y magistrados de la jurisdicción ordinaria, al igual que la fijación de las mismas en un nivel adecuado para protegerlos de injerencias que pretendan influir en sus decisiones, permitirían garantizar el respeto, en particular, de los principios de independencia y de imparcialidad, que en su opinión constituyen garantías de la actividad jurisdiccional. Esta parte sostiene que el principio de la independencia de los jueces, en particular en el ámbito financiero, que a su juicio se desprende del artículo 19 TUE y del artículo 47 de la Carta, se opone a actos de reducción de las retribuciones adoptados unilateralmente por los poderes ejecutivo y legislativo de un Estado miembro, como los controvertidos en el procedimiento principal.

55. Siguiendo el mismo razonamiento, la resolución de remisión insta al Tribunal de Justicia, en esencia, a determinar si existe un principio general del Derecho de la Unión según el cual las autoridades de los Estados miembros están obligadas a respetar la independencia de los jueces nacionales, y más concretamente —en atención a las circunstancias del litigio principal—, a mantener la retribución de estos últimos en un nivel constante y suficiente para que puedan ejercer sus funciones libremente.

51 La ASJP menciona también dos informes de evaluación de los sistemas judiciales europeos elaborados por la Comisión Europea para la eficacia de la justicia del Consejo de Europa, que pueden consultarse en la siguiente dirección de Internet: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_fr.asp).

52 La Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces, adoptada del 8 al 10 de julio de 1998, enuncia en su artículo 6, titulado «Remuneración y protección social»:

«6.1. El ejercicio profesional de las funciones judiciales da derecho a la remuneración del juez o de la juez, cuyo nivel se fijará de modo de preservarle de las presiones tendentes a influir en sus resoluciones y, en general, en su actuación jurisdiccional, alterando así su independencia e imparcialidad.

«6.2. La remuneración podrá variar según la antigüedad, la naturaleza de las funciones encargadas al juez o a la juez ejerciente a título profesional, o bien según la importancia de las tareas encomendadas, valoradas en condiciones transparentes. [...]»

La exposición de motivos que sigue las disposiciones de dicha Carta proporciona indicaciones útiles sobre el contenido de estas (documento que puede consultarse en la siguiente dirección de Internet: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766477&Site=COE&direct=true#>).

56. El órgano jurisdiccional remitente considera que tal principio y tales consecuencias se derivan tanto del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, como del artículo 47 de la Carta,<sup>53</sup> disposiciones que el Tribunal de Justicia deberá interpretar, en mi opinión, de forma separada,<sup>54</sup> en el supuesto de que se considere competente para resolver sobre estos dos aspectos.<sup>55</sup> Por mi parte, al igual que el Gobierno portugués y la Comisión, no comparto, por los motivos que expondré más adelante, la opinión expresada sobre el fondo por el órgano jurisdiccional remitente.

## 2. Sobre la interpretación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo

57. En apoyo de la tesis de que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, establece un principio general del Derecho de la Unión que consagra la independencia de los jueces y se opone a las medidas nacionales controvertidas en el asunto principal, el órgano jurisdiccional remitente y la ASJP alegan que los jueces que ejercen sus funciones en los Estados miembros son también jueces europeos desde un punto de vista funcional, dado que, en particular en virtud de esta disposición, son quienes garantizan en primer término la tutela judicial efectiva de los derechos que emanan del ordenamiento jurídico de la Unión.

58. Es cierto que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, dispone que «[l]os Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la *tutela judicial efectiva* en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión»<sup>56</sup> y que los jueces y magistrados de los órganos jurisdiccionales nacionales que conocen de tales recursos contribuyen a dicha tutela. Sin embargo, la interpretación del tenor literal de esta disposición exige analizarla dentro del contexto en el que se inscribe.

59. A este respecto, debo señalar que el artículo 19 TUE está integrado en el título III de este Tratado, titulado «Disposiciones sobre las instituciones», que contiene una serie de normas generales que establecen las condiciones en las que debe actuar cada una de las instituciones de la Unión —y especialmente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al que se refiere dicho artículo 19— en el marco de las funciones que se les confieren.

60. Además, a la luz de lo dispuesto en los apartados 1 a 3 del artículo 19 TUE, considerados en su conjunto, me parece que el concepto de «tutela judicial efectiva» antes mencionado se concibe en estrecha relación con el ejercicio de sus funciones por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuya composición y funciones se regulan en estos tres apartados. En particular, el párrafo primero del apartado 1 confiere a esta institución, que comprende tanto el Tribunal de Justicia como el Tribunal General, la misión de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados,<sup>57</sup> aunque cabe precisar que la «regla de competencia general» que se establece en este párrafo da lugar a excepciones.<sup>58</sup>

53 Recuerdo que, además de dichos artículos, la cuestión prejudicial cita «la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», de la que considera que se desprende también el principio de la independencia judicial, pero que la resolución de remisión no menciona ninguna resolución del Tribunal de Justicia en este sentido.

54 Aunque no cabe excluir que determinadas consideraciones relativas al artículo 47 de la Carta puedan aportar aclaraciones útiles para interpretar el artículo 19 TUE, y reciprocamente (véanse, en particular, las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:2, puntos 38 y 67).

55 Y obviamente, siempre que la petición de decisión prejudicial sea declarada admisible.

56 La letra cursiva es mía.

57 El apartado 2 del artículo 19 TUE describe la composición del Tribunal de Justicia y el estatuto de sus miembros, mientras que el apartado 3 define su ámbito de competencia respecto de los diferentes tipos de recurso que se puede interponer ante él.

58 Véase, en particular, la sentencia de 19 de julio de 2016, *H/Consejo y Comisión* (C-455/14 P, EU:C:2016:569), apartados 39 y 40, sobre las excepciones que existen en materia de política exterior y de seguridad común.

61. De la jurisprudencia se desprende que el párrafo segundo de este mismo apartado 1 tiene por objeto reafirmar la obligación que incumbe a los Estados miembros de «prever un sistema de vías de recurso y de procedimientos que permita garantizar el respeto del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva». <sup>59</sup> Así pues, dicho párrafo segundo no se refiere directamente a los jueces nacionales, sino que pretende garantizar que existan posibilidades de recurso en los Estados miembros para que cada justiciable pueda beneficiarse de tal protección en todos los ámbitos en los que el Derecho de la Unión sea aplicable. Esta exigencia guarda relación con el hecho de que el control jurisdiccional del respeto del ordenamiento jurídico de la Unión Europea no solo lo garantizan sus propios órganos jurisdiccionales, sino que también se garantiza mediante la cooperación con los órganos jurisdiccionales nacionales, con arreglo a los dos párrafos de dicho apartado. <sup>60</sup>

62. El Tribunal de Justicia ha señalado que tal obligación resulta asimismo del artículo 47 de la Carta en cuanto a las medidas adoptadas por los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta. <sup>61</sup> En efecto, el primer párrafo de este artículo 47 establece expresamente el derecho a la tutela judicial efectiva, en las condiciones que se recogen en este, para toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados. Sin querer pronunciarme ya sobre la interpretación de este último artículo y sobre sus posibles implicaciones con respecto a los datos del litigio principal, <sup>62</sup> debo destacar que la finalidad y el contenido de dicho artículo 47 son diferentes de los del artículo 19 TUE.

63. Por lo que se refiere al artículo 19 TUE, el Tribunal de Justicia ha declarado que corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar —respetando los requisitos derivados, en particular, del párrafo segundo de dicho artículo— los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables. <sup>63</sup> Me parece que el objeto de este párrafo, que prevé la obligación para los Estados miembros de establecer vías de recurso que permitan proteger dichos derechos de manera efectiva, tiene ante todo un carácter procesal.

64. Habida cuenta de estos elementos, considero, al igual que el Gobierno portugués, <sup>64</sup> que el concepto de «tutela judicial efectiva» a efectos del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, no puede confundirse con el «principio de la independencia judicial» que se menciona en la cuestión prejudicial en el sentido de que se deriva, supuestamente, de esta disposición. <sup>65</sup>

65. Además, la diferencia entre el derecho a la tutela judicial efectiva, que debe estar disponible a todos los justiciables de los Estados miembros mediante unas vías de recurso adecuadas, y el derecho a ser juzgado por jueces o magistrados de la jurisdicción ordinaria que resuelvan con total independencia, derecho que también se reconoce en beneficio de dichos justiciables, me parece evidente a la luz tanto

<sup>59</sup> Véanse, en particular, las sentencias de 3 de octubre de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo* (C-583/11 P, EU:C:2013:625), apartados 100 y 101, y de 28 de abril de 2015, *T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión* (C-456/13 P, EU:C:2015:284), apartados 49 y 50.

<sup>60</sup> Véanse, en particular, las conclusiones del Abogado General Kokott presentadas en el asunto *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo* (C-583/11 P, EU:C:2013:21), apartados 34, 116 y 121; sentencias de 3 de octubre de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo* (C-583/11 P, EU:C:2013:625), apartados 90 y 99, y de 28 de abril de 2015, *T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión* (C-456/13 P, EU:C:2015:284), apartado 45, y el auto de 24 de enero de 2017, *Beul/Parlamento y Consejo* (C-53/16 P, no publicado, EU:C:2017:66), apartados 18 y 19.

<sup>61</sup> Véase la sentencia de 28 de abril de 2015, *T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión* (C-456/13 P, EU:C:2015:284), apartado 50. Véase, asimismo, la sentencia de 16 de mayo de 2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373), apartado 44.

<sup>62</sup> Véanse al respecto los puntos 69 y ss. de las presentes conclusiones.

<sup>63</sup> Véase, en particular, la sentencia de 3 de octubre de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo* (C-583/11 P, EU:C:2013:625), apartados 102 y ss.

<sup>64</sup> La Comisión, en sus observaciones tanto escritas como orales, no ha adoptado una posición clara, con carácter subsidiario, sobre la interpretación que debe darse al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

<sup>65</sup> El Gobierno portugués señala, acertadamente, que el principio de la tutela judicial efectiva, que pretende garantizar que a cada derecho o interés legalmente protegido corresponda una vía procesal adecuada para salvaguardarlo ante los tribunales, se enmarca en una perspectiva completamente distinta de la del principio de la independencia de los jueces, que garantiza la imparcialidad del órgano jurisdiccional contra las injerencias extrajudiciales e ilegítimas en el desarrollo del procedimiento judicial.

del título como del tenor literal del artículo 47 de la Carta, que disocian estos dos derechos.<sup>66</sup> Asimismo, esta distinción se materializa claramente en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales,<sup>67</sup> dado que el «[derecho a un recurso efectivo] ante una instancia nacional está previsto en su artículo 13, mientras que el «derecho a un proceso equitativo», que incluye en particular el «derecho [que tiene toda persona] a que su causa sea oída [...] por un Tribunal independiente», figura en su artículo 6,<sup>68</sup> aun cuando evidentemente existen vínculos materiales entre ambos artículos.<sup>69</sup> Volveré más adelante sobre estos elementos cuando me ocupe de la interpretación del artículo 47 de la Carta.<sup>70</sup>

66. Pues bien, la obligación, recogida en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, para los Estados miembros de establecer un sistema de «vías de recurso», solo se vincula, en mi opinión, al derecho a la «tutela judicial efectiva», como se desprende de la redacción de esta disposición, y no al derecho a un proceso equitativo ante un órgano jurisdiccional independiente, cuyo contenido es notablemente diferente.

67. Por consiguiente, opino que el referido párrafo segundo debe interpretarse en el sentido de que no consagra un principio general del Derecho de la Unión según el cual se deba garantizar la independencia de todos los jueces que ejercen sus funciones en algún órgano jurisdiccional de los Estados miembros.

68. Con carácter subsidiario, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia declarara que el principio de la independencia de los jueces resulta directamente de la exigencia de una tutela judicial efectiva que aparece en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, como sostiene el órgano jurisdiccional remitente, considero que, en todo caso, ni esa disposición ni ese principio<sup>71</sup> pueden entenderse en el sentido de que se oponen a medidas nacionales de reducción de las retribuciones como las impugnadas por la parte recurrente en el asunto principal, puesto que estas medidas no se dirigen en absoluto de manera específica a los jueces, sino que, muy al contrario, tienen un alcance general<sup>72</sup> dado que se aplican a un amplio grupo de personas que ejercen sus funciones en la Administración Pública.<sup>73</sup>

66 En el título del artículo 47 de la Carta, el «derecho a la tutela judicial efectiva», que constituye el objeto del apartado 1 de este artículo, se distingue del «[derecho] a un juez imparcial», que incluye el derecho a un «juez independiente», tal como se establece en su apartado 2. Véase también, en este sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2016, *Lesoochránárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838), apartados 54 y ss.

67 Convenio firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»).

68 Observo que la misma distinción existe en la Constitución de la República Portuguesa, puesto que «el acceso al derecho y a la tutela judicial efectiva» constituye el objeto de su artículo 20, mientras que la independencia de los tribunales está recogida en su artículo 203 (citado en la nota 14 de las presentes conclusiones).

69 Véase, en particular, TEDH, sentencia de 26 de octubre de 2000, *Kudła c. Polonia* (ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096), §§ 150 a 156.

70 Véanse los puntos 69 y ss. de las presentes conclusiones.

71 Sobre las repercusiones concretas del principio de la independencia de los jueces en el presente asunto, véanse también los puntos 77 y ss. de las presentes conclusiones.

72 En cambio, el hecho de que estas medidas solo hayan tenido un carácter temporal (debe recordarse que la Ley n.º 75/2014 surtió efectos a partir del mes de octubre de 2014 y que, con arreglo a la Ley n.º 159-A/2015, la reducción controvertida de las retribuciones fue totalmente eliminada a partir del 1 de octubre de 2016), como alega el Gobierno portugués, no me parece determinante, dado que una posible vulneración de un principio general del Derecho de la Unión, aunque fuera provisional, sería en sí misma contraria a dicho Derecho, a pesar de que la gravedad de tal violación sería evidentemente menor que en caso de una vulneración permanente.

73 Véase la larga lista de personas, incluyendo en particular tanto a los jueces y magistrados de la jurisdicción ordinaria como a los miembros del Ministerio Fiscal, que aparece en el artículo 2, apartado 9, letras a) («Presidente de la República») a t) («Personal en situación de reserva, prejubilación o disponibilidad [...]»), de la Ley n.º 75/2014, apartado que se cita en el punto 6 de las presentes conclusiones.

### 3. Sobre la interpretación del artículo 47 de la Carta

69. El órgano jurisdiccional remitente, al igual que la ASJP, alega que, en virtud del artículo 47 de la Carta, los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros deben aplicar con independencia e imparcialidad la tutela judicial efectiva de los derechos concedidos a los ciudadanos por el ordenamiento jurídico de la Unión y que la reducción unilateral de las retribuciones controvertidas en el asunto principal podría haber menoscabado la independencia de los jueces afectados.

70. A este respecto, debo recordar, como ha expuesto recientemente el Abogado General Wathelet,<sup>74</sup> que el título<sup>75</sup> y el tenor literal del artículo 47 de la Carta indican que esta última reconoce, por una parte, el derecho a la tutela judicial efectiva, que también ha sido enunciado en el artículo 13 del CEDH, y, por otra parte, el derecho a un proceso equitativo que incluye el derecho a un juez independiente e imparcial, consagrado en el artículo 6, apartado 1, del CEDH.

71. Ya que el contenido de este artículo 47 se inspiró directamente en las disposiciones antes mencionadas del CEDH,<sup>76</sup> procede, con arreglo al artículo 52, apartado 3, de la Carta, interpretarlo no solo teniendo en cuenta las Explicaciones sobre la Carta, sino también a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos,<sup>77</sup> de manera que los derechos garantizados por dicho artículo 47 tengan, en principio, el mismo sentido y el mismo alcance que los que les confiere el CEDH, sin que, no obstante, esta regla impida que el Derecho de la Unión conceda una protección más amplia. Se ha señalado, desde el inicio,<sup>78</sup> que el artículo 47 de la Carta ofrece precisamente una protección cuyo ámbito de aplicación material es más amplio que el de los artículos correspondientes del CEDH.<sup>79</sup>

74 Véanse las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2), puntos 34 y ss. Véase, asimismo, la sentencia de 16 de mayo de 2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373), apartado 54.

75 Esto es, «Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial».

76 Según las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17 y ss.), «el párrafo primero [del artículo 47 de la Carta] se basa en el artículo 13 del CEDH» y su «párrafo segundo corresponde al apartado 1 del artículo 6 del CEDH» (véase la sección «Explicación relativa al artículo 47», apartados primero y tercero).

77 El hecho de que deba referirse únicamente al artículo 47 de la Carta cuando la situación controvertida está incluida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión (véase la sentencia de 16 de mayo de 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, apartado 54 y jurisprudencia citada) no excluye la posibilidad de interpretar dicho artículo a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Véase, en particular, la sentencia de 15 de febrero de 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), apartados 45 y ss., y los ejemplos jurisprudenciales recogidos por Lebrun, G., «De l'utilité de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2016, n.º 106, especialmente las pp. 439 a 445.

78 Véanse las Explicaciones sobre la Carta, sección «Explicación relativa al artículo 47», apartados segundo y cuarto, y la sección «Explicación relativa al artículo 52», en la que «el artículo 47, apartados 2 y 3,» se cita entre los «[a]rtículos cuyo sentido es el mismo que el de los artículos correspondientes del CEDH, pero cuyo alcance es más amplio».

79 En sus conclusiones relativas al asunto *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2), punto 37, el Abogado General Wathelet destaca que «el artículo 47 de la Carta tiene un ámbito de aplicación material más amplio. Por una parte, se aplica cuando “los derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados” (al margen de que figuren o no en la Carta), en tanto que el artículo 13 del CEDH requiere la violación de los “derechos y libertades reconocidos en el [CEDH]”. Por otra parte, el artículo 6, apartado 1, del CEDH limita el derecho a un proceso equitativo a los litigios sobre derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal. Semejante restricción no se halla en el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta» (véanse también los puntos 61 y ss. de dichas conclusiones).

72. Habida cuenta de la jurisprudencia relativa al CEDH y a sus Protocolos,<sup>80</sup> me parece que el «principio de la independencia judicial», al que se refiere la presente petición de decisión prejudicial, se enmarca más bien en el «derecho [que tiene toda persona] a que su causa sea oída [...] por un juez independiente e imparcial», tal como se desprende del párrafo segundo del artículo 47 de la Carta,<sup>81</sup> que en el «derecho a la tutela judicial efectiva», consagrado en el párrafo primero de dicho artículo.<sup>82</sup>

73. En efecto, tanto el órgano jurisdiccional remitente como la ASJP sostienen que el principio de la independencia judicial podría «opone[rse] a las medidas de reducción salarial a las que se ven sometidos los magistrados en Portugal, por haber sido impuestas de forma unilateral y continuada por parte de otros poderes u órganos constitucionales».<sup>83</sup>

74. Pues bien, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado de forma reiterada que la garantía de un «Tribunal independiente», en el sentido del artículo 6, apartado 1, del CEDH,<sup>84</sup> requiere que los jueces disfruten de independencia no solo en el ámbito estatutario,<sup>85</sup> sino también en el ejercicio de sus funciones. Este concepto tiene una dimensión interna en el poder judicial,<sup>86</sup> que no es pertinente en el presente asunto, así como una dimensión externa a este, según la cual los jueces deben poder actuar sin sufrir influencias por parte de las partes que intervienen en el litigio<sup>87</sup> o por parte de los demás poderes del Estado,<sup>88</sup> lo que en mi opinión es el único aspecto invocado por la ASJP. Debo señalar que el Tribunal de Justicia ha adoptado un enfoque similar cuando ha definido los criterios que permiten calificar la independencia de un órgano jurisdiccional nacional.<sup>89</sup>

75. En lo referente, más concretamente, a la independencia de los miembros de un órgano jurisdiccional en relación con su remuneración, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya ha reconocido la interacción entre estos dos elementos, al declarar que «la falta de pago por parte del Estado de los emolumentos de los jueces dentro del plazo establecido es incompatible con la

80 Las Explicaciones sobre la Carta, sección «Explicación relativa al artículo 52», precisan que, en el apartado 3 de ese artículo 52, «la referencia al CEDH se refiere tanto al Convenio como a sus Protocolos. El sentido y el alcance de los derechos garantizados se determinan no solo por el texto de estos instrumentos, sino también por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El objetivo de la última frase del apartado [3] es permitir a la Unión garantizar una protección más amplia. En cualquier caso, el nivel de protección ofrecido por la Carta no puede nunca ser inferior al garantizado por el CEDH».

81 Debo precisar que el derecho a un juez independiente en el sentido del artículo 47 de la Carta se extiende a los litigios de naturaleza contencioso-administrativa, como sucede en el procedimiento principal (véase, en particular, Dutheil de la Rochère, J., «Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», *Jurisclasseur Europe*, fascículo 160, 2010, apartado 87). En cuanto a los litigios relativos a magistrados en virtud del artículo 6, apartado 1, del CEDH, véase, TEDH, sentencia de 23 de junio de 2016, *Baka c. Hungría* (ECLI:CE:ECHR:2016:0623JUD002026112), §§ 102 y ss.

82 Sobre el «derecho a un recurso efectivo» en el sentido del artículo 13 del CEDH, véase, en particular, TEDH, sentencia de 26 de octubre de 2000, *Kudła c. Polonia* (ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096), § 157.

83 Véase el tenor literal de la cuestión prejudicial y las observaciones de la ASJP, que subraya que las reducciones controvertidas fueron decididas e impuestas por los poderes ejecutivo y legislativo, sin tener en cuenta el hecho de que la remuneración de los jueces y magistrados de la jurisdicción ordinaria contribuye a su independencia funcional. En cambio, no se discute que los representados por la parte recurrente en el litigio principal hayan podido ejercer efectivamente las vías de recurso disponibles en Portugal, al respecto de lo cual debe recordarse que el órgano jurisdiccional remitente es el Supremo Tribunal Administrativo.

84 Si bien es cierto que las condiciones de independencia y de imparcialidad de los tribunales nacionales están relacionadas entre ellas, y que en ocasiones se examinan de forma conjunta (véase, en particular, TEDH, sentencia de 21 de junio de 2016, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, § 74), no obstante, estos conceptos siguen siendo distintos, de manera que limitaré mis observaciones al primero, habida cuenta de las circunstancias del litigio principal.

85 Se tiene en cuenta el modo de nombramiento de los miembros del tribunal, la duración de su mandato o su inamovilidad, entre otros (véase, en particular, TEDH, sentencia de 18 de julio de 2013, *Maktouf y Damjanović c. Bosnia-Herzegovina*, ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 49).

86 Este primer aspecto exige que todos los jueces estén protegidos contra directrices o presiones procedentes del interior del poder judicial y, en particular, de las procedentes de homólogos con los que tengan una relación de subordinación administrativa o jerárquica (véase, en particular, TEDH, sentencia de 6 de octubre de 2011, *Agrokompleks c. Ucrania*, ECLI:CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, § 137).

87 Véase, en particular, TEDH, sentencia de 18 de julio de 2013, *Maktouf y Damjanović c. Bosnia-Herzegovina* (ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208), § 49.

88 Véanse, en particular, en cuanto al poder legislativo, TEDH, sentencia de 3 de septiembre de 2013, *M.C. y otros c. Italia* (ECLI:CE:ECHR:2013:0903JUD000537611), § 59, y, en lo tocante al poder ejecutivo, TEDH, sentencia de 21 de junio de 2016, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* (ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113), §§ 70 y 75.

89 Véase, en particular, la sentencia de 16 de febrero de 2017, *Margarit Panicello* (C-503/15, EU:C:2017:126), apartados 37 y ss. y jurisprudencia citada.

necesidad de garantizar que estos puedan ejercer sus funciones judiciales con independencia e imparcialidad, protegidos de toda presión exterior que pretenda influir en sus decisiones y su comportamiento», a la vez que señala, en este contexto, el «carácter particularmente sensible de la cuestión de la independencia de los jueces y magistrados».<sup>90</sup>

76. Este análisis se apoya en diversos instrumentos jurídicos del Consejo de Europa, que mencionan tales preocupaciones. En efecto, aunque carece de carácter vinculante, el artículo 6 de la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces enuncia que el nivel de la remuneración de los jueces deberá fijarse de manera que no les exponga a un riesgo de presiones que puedan alterar su independencia, aunque dicho nivel puede variar de un juez a otro en función de factores objetivos, como las tareas profesionales que les hayan sido encomendadas.<sup>91</sup> Del mismo modo, unas Recomendaciones del Comité de Ministros<sup>92</sup> propusieron, por una parte, que «la remuneración de los jueces [estuviera] en consonancia con su papel y sus responsabilidades y [que fuera] de un nivel suficiente para protegerles de toda presión externa que pretenda influir en sus decisiones» y, por otra parte, que «[se introduzcan] disposiciones legales específicas para prevenir una reducción de la remuneración que esté específicamente dirigida contra los jueces».<sup>93</sup>

77. Habida cuenta de estos elementos, opino que el derecho de toda persona a que su causa sea oída por un juez independiente, en el sentido del artículo 47 de la Carta, incluye la necesidad de que se garantice la independencia de los miembros de dicho tribunal mediante el pago a estos, habida cuenta de las responsabilidades que asumen, de una remuneración suficientemente elevada y estable, con el fin de protegerlos del riesgo de que unas posibles injerencias o presiones externas atenten contra la neutralidad de las resoluciones judiciales que deben adoptar.

78. Sin embargo, aunque el importe de la remuneración de los jueces debe estar en consonancia con la importancia de las funciones públicas que estos asumen, no por ello debe estar dicho importe desligado de la realidad económica y social, y en particular del nivel de vida medio, que existan en el Estado en el que los interesados ejerzan su actividad profesional.<sup>94</sup> Además, una estabilidad razonable de sus ingresos supone, en mi opinión, que estos no varíen en el tiempo de una forma que pueda hacer peligrar su independencia de juicio, pero no que deban permanecer inmutables.

79. Más concretamente, en una situación de crisis económica generalizada como la sufrida en el período anterior a la adopción de las medidas nacionales controvertidas en el asunto principal,<sup>95</sup> el principio de la independencia de los jueces no puede entenderse en el sentido de que hace imposible moderar las retribuciones de estos últimos, aunque tal operación debe evidentemente hacerse

90 TEDH, sentencia de 26 de abril de 2016, Zoubko y otros c. Ucrania (ECLI:CE:ECHR:2006:0426JUD000395504), §§ 67 y 68, acerca de la infracción alegada del artículo 1 del Protocolo n.º 1 anexo al CEDH, según el cual «toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes».

91 Disposiciones citadas en la nota 52 de las presentes conclusiones.

92 Véase la Recomendación n.º R(94)12 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre «la independencia, la eficacia y el papel de los jueces», adoptada el 13 de octubre de 1994, principio III, apartado 1, letra b), y la Recomendación CM/Rec(2010)12, titulada «Los jueces: independencia, eficacia y responsabilidades», adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 17 de noviembre de 2010, y su anexo, apartados 53 a 55.

93 Sobre este último aspecto, véase también el Informe n.º 1 (2001) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre las normas relativas a la independencia y a la inamovilidad de los jueces, de 23 de noviembre de 2001, apartado 62.

94 Del mismo modo, según el «Informe sobre la Independencia del Sistema Judicial — Parte I: La independencia de los jueces» de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho del Consejo de Europa (Comisión de Venecia), de 16 de marzo de 2010, «el nivel de la remuneración debería establecerse teniendo en cuenta las condiciones sociales del país de que se trate» (apartado 46).

95 En este sentido, el Gobierno portugués señala que la adopción de las medidas controvertidas constituía una elección fundamental, realizada por los órganos competentes del Estado portugués, que se justificaba por los objetivos de supresión del déficit presupuestario excesivo y por la necesidad, para dicho Estado, de respetar los compromisos internacionales derivados de la ayuda financiera de la que se había beneficiado en virtud de disposiciones de la Unión.

respetando unas proporciones razonables para evitar hacerlos vulnerables a las presiones que puedan sufrir. En efecto, como alega el Gobierno portugués, se debe encontrar un justo equilibrio entre el interés general de la colectividad y el interés particular de los jueces, que tienen encomendada la tarea de garantizar el respeto de los derechos reconocidos a los justiciables.

80. A mayor abundamiento, como ya he señalado,<sup>96</sup> al igual que el Gobierno portugués<sup>97</sup> y la Comisión, las medidas de reducción controvertidas no solo se refirieron a los jueces y magistrados de la jurisdicción ordinaria, sino a un gran número de personas que ejercían funciones públicas. Dado que los jueces no fueron en absoluto objeto de dichas medidas de forma exclusiva, ni tampoco específica, no se puede considerar que los «otros poderes u órganos constitucionales» mencionados en la cuestión prejudicial hubieran intentado desestabilizar a los miembros de la judicatura, y ello sobre todo si se tiene en cuenta que los agentes tanto del poder ejecutivo como del poder legislativo fueron objeto de exactamente las mismas medidas de austeridad en virtud del artículo 2 de la Ley n.º 75/2014.

81. En consecuencia, considero que procede interpretar el artículo 47 de la Carta en el sentido de que no se opone a la adopción de medidas nacionales como las controvertidas en el litigio principal, puesto que no atentan contra el principio de la independencia de los jueces que se enuncia en ese artículo.

82. La interpretación contraria tendría como consecuencia práctica, deplorable en mi opinión, la de privar a los Estados miembros de la posibilidad de proceder, ante una grave crisis económica, a una adaptación necesaria del importe de la retribución de las personas que forman parte de la función pública en sentido amplio, siempre que dicha adaptación no afecte únicamente a los jueces y no sea desproporcionada.

## V. Conclusión

83. A la luz de las explicaciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia responder a la cuestión prejudicial planteada por el Supremo Tribunal Administrativo de la siguiente manera:

«El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a medidas de reducción generalizada de las retribuciones en la Administración Pública a las que se vean sometidos los jueces con arreglo a una normativa nacional como la controvertida en el asunto principal.»

<sup>96</sup> Véanse el punto 68 y la nota 73 de las presentes conclusiones.

<sup>97</sup> Este Gobierno ha puesto de manifiesto que las medidas impugnadas tenían como objetivo, por una parte, garantizar, en última instancia, el interés general de la colectividad, tal como lo define, respetando la Constitución portuguesa, el Estado portugués como legislador así como, por otra parte, repartir de forma equitativa y equilibrada el esfuerzo impuesto por estas medidas, que fue soportado por todos los funcionarios de los organismos del Estado, los trabajadores de la Administración Pública y los demás agentes del Estado.