



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NICHOLAS EMILIOU
presentadas el 16 de febrero de 2023¹

Asunto C-216/21

**Asociația Forumul Judecătorilor din România,
YN
contra
Consiliul Superior al Magistraturii**

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Curtea de Apel Ploiești (Tribunal Superior de Ploiești, Rumanía)]

«Procedimiento prejudicial — Decisión 2006/928/CE — Mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción — Artículo 2 TUE — Estado de Derecho — Artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Independencia judicial — Medida nacional por la que se modifican las normas de promoción de jueces de órganos jurisdiccionales inferiores»

I. Introducción

1. «No solo debe impartirse justicia, sino que también ha de parecerlo». A menudo se cita esta célebre máxima en relación con los problemas de independencia judicial, ya que el núcleo de estos problemas estriba en la confianza que los tribunales de una sociedad democrática deben inspirar en el público.²

2. En 2019, la Sección para Jueces del Consiliul Superior al Magistraturii (Consejo Superior de la Magistratura, Rumanía; en lo sucesivo, «CSM») aprobó un Reglamento nacional de reforma del procedimiento de promoción aplicable a los jueces de los órganos jurisdiccionales inferiores de Rumanía (en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).³ Los demandantes en el litigio principal, la Asociația Forumul Judecătorilor din România (Asociación Foro de Jueces de Rumanía) e YN, solicitan la anulación parcial de dicha Decisión a la Curtea de Apel Ploiești (Tribunal Superior de Ploiești, Rumanía), que es el tribunal remitente en el presente asunto.

¹ Lengua original: inglés.

² Véanse, entre otras, las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), de 15 de julio de 2010, *Gazeta-Ukraina-Tsentr c. Ucrania* (CE:ECHR:2010:0715JUD001669504), § 32 y jurisprudencia citada, y de 3 de mayo de 2007, *Bochan c. Ucrania* (CE:ECHR:2007:0503JUD000757702), § 66. Véase también la sentencia de 19 de noviembre de 2019, *A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo)* [C-585/18, C-624/18 y C-625/18, en lo sucesivo, «sentencia A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo)», EU:C:2019:982], apartado 127 y jurisprudencia citada.

³ Decisión n.º 1348 de la Sección para Jueces del CSM, de 17 de septiembre de 2019, por la que se aprueba el Reglamento sobre la organización y desarrollo de concursos para la promoción de jueces.

3. Alegan que la reforma introducida por el Reglamento impugnado es problemática, en la medida en que, según ellos, el procedimiento de promoción aplicable a los jueces de los órganos jurisdiccionales nacionales inferiores está a cargo de los presidentes y miembros de los tribunales superiores en los que han de proveerse las vacantes y se basa en criterios subjetivos y discrecionales, en lugar de en una evaluación objetiva de los candidatos en ese procedimiento basada únicamente, como ocurría antes de la adopción del Reglamento impugnado, en los resultados obtenidos en un examen escrito.

4. Mediante la presente petición de decisión prejudicial, el tribunal remitente pregunta sobre la compatibilidad de esta reforma con el principio de independencia judicial que resulta, en su opinión, del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») (derecho fundamental a un juicio justo) y del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo (derecho a la tutela judicial efectiva), así como de la defensa del Estado de Derecho en el sentido del artículo 2 TUE.

5. En resumen, por las razones que expondré a continuación, opino que modificaciones legislativas como las introducidas por el Reglamento impugnado no violan el principio de independencia judicial.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

6. De conformidad con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, «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».

7. El artículo 47 de la Carta, titulado «Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial», dispone, en su párrafo segundo:

«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. [...]»

B. Derecho rumano

8. La Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (Ley n.º 303/2004 sobre el Estatuto de Jueces y Fiscales), de 28 de junio de 2004, publicada de nuevo en el *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 826 de 13 de septiembre de 2005 (en lo sucesivo, «Ley n.º 303/2004»), fue modificada y completada por la Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (Ley n.º 242/2018 por la que se modifica y completa la Ley n.º 303/2004 sobre el Estatuto de Jueces y Fiscales), de 12 de octubre de 2018, (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 868 de 15 de octubre de 2018; en lo sucesivo, «Ley n.º 242/2018»), que entró en vigor el 18 de octubre de 2018.

9. En virtud de la Ley n.º 242/2018 se introdujeron los artículos 46¹ a 46³ en la Ley n.º 303/2004. Con arreglo a tales disposiciones, los jueces y fiscales únicamente podrán ser promovidos a través de concursos nacionales en los que se evaluarán el desempeño y la conducta profesionales de los candidatos en los tres años inmediatamente anteriores al procedimiento de promoción. Las

normas específicas reguladoras de la organización y desarrollo de estos procedimientos de promoción han de establecerse mediante reglamentos adoptados por la Sección para Jueces o por la Sección para Fiscales del CSM, según los casos.

10. El Reglamento impugnado, que establece normas sobre la organización y el desarrollo de los concursos para la promoción interna de los jueces, fue adoptado en virtud de los artículos 46¹ a 46³ de la Ley n.º 303/2004. Dicho Reglamento fue aprobado por la Decisión n.º 1348 de la Sección para Jueces del CSM, de 17 de septiembre de 2019.

III. Hechos, procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales

11. Mediante demanda presentada el 12 de noviembre de 2019, los demandantes en el procedimiento principal solicitaron a la Curtea de Apel Ploiești (Tribunal Superior de Ploiești) la anulación parcial de la Decisión n.º 1348 de la Sección para Jueces del CSM, de 17 de septiembre de 2019, por la que se aprobó el Reglamento impugnado. Alegan que el citado Reglamento vulnera el principio de independencia judicial y se adoptó desatendiendo las recomendaciones formuladas en varios informes emitidos por la Comisión Europea conforme al «mecanismo de cooperación y verificación» (en lo sucesivo, el «MCV»), establecido en el contexto de la adhesión de Rumanía a la Unión Europea.

12. Sostienen, en primer lugar, que el Reglamento impugnado confiere un poder excesivo a los presidentes de los tribunales superiores, ya que la comisión de selección que se encarga del desarrollo del procedimiento de promoción está integrada por el presidente del correspondiente tribunal superior y otros miembros de dicho tribunal, que son nombrados para la comisión de selección a propuesta del órgano de gobierno del tribunal superior (del que también forma parte el presidente). Los miembros de la comisión de selección también se encargan, en la práctica, de resolver los recursos interpuestos contra las sentencias que dictan los candidatos mientras estos ejercen en los órganos jurisdiccionales inferiores, y llevan a cabo evaluaciones periódicas del desempeño de los candidatos como jueces cuando, en su caso, son promovidos a los tribunales superiores.⁴

13. En segundo lugar, aducen que el procedimiento de promoción introducido por ese Reglamento da demasiada preponderancia a una evaluación subjetiva de las actividades y conducta de los candidatos en los tres años inmediatamente anteriores a su participación en dicho procedimiento. En el marco de esa evaluación, la comisión de selección solo revisa un pequeño número de las resoluciones dictadas por el candidato. Además, el éxito de los candidatos en el procedimiento de promoción depende no de sus méritos, sino de las opiniones subjetivas de esa comisión acerca de los candidatos y de los juicios de valor expresados por los colegas de los candidatos en cuanto a su conducta.

14. En opinión de los demandantes del litigio principal, las modificaciones introducidas por el Reglamento impugnado pueden generar actitudes de subordinación jerárquica ante los miembros de los tribunales superiores, ya que los candidatos, para conseguir una promoción, se ven incentivados a mostrar servilismo hacia los presidentes y los otros miembros de los tribunales superiores que forman parte de las comisiones de selección.

⁴ Para más información sobre la composición de la comisión encargada de realizar las evaluaciones periódicas de los jueces, véase el artículo 39, apartado 3, de la Ley n.º 303/2004.

15. Al albergar dudas acerca de la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la reforma introducida por el Reglamento impugnado, la Curtea de Apel Ploiești (Tribunal Superior de Ploiești) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) ¿Debe considerarse el [MCV] como un acto adoptado por una institución de la [Unión], en el sentido del artículo 267 TFUE, que puede estar sujeto a la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea? ¿Están comprendidos el contenido, el carácter y la extensión temporal del MCV [...] en el ámbito de aplicación del Tratado de Adhesión de la República de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea [...]»⁵ ¿Tienen carácter obligatorio para el Estado rumano las exigencias formuladas en los informes elaborados en el marco del MCV?
- 2) ¿Puede interpretarse el principio de independencia de los jueces, consagrado por el artículo 19 [TUE], apartado 1, párrafo segundo, [...] y por el artículo 47 de la [Carta], así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa al artículo 2 TUE, en el sentido de que también se aplica a los procedimientos relativos a la promoción interna de los jueces?
- 3) ¿Vulnera este principio el establecimiento de un sistema de promoción al órgano jurisdiccional superior basado exclusivamente en una evaluación sumaria de la actividad y de la conducta profesional, efectuada por una comisión integrada por el presidente del órgano jurisdiccional de control judicial y por jueces de este último, que realizan separadamente, además de la evaluación periódica de los jueces, tanto la evaluación de los jueces a efectos de su promoción como el control judicial de las resoluciones dictadas por ellos?
- 4) ¿Vulnera el principio de independencia de los jueces, consagrado por el artículo 19 [TUE], apartado 1, párrafo segundo, [...] y por el artículo 47 de la [Carta], así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa artículo 2 TUE, el hecho de que el Estado Rumano hace caso omiso de la previsibilidad y de la seguridad jurídica del Derecho de la [Unión], al haber aceptado el MCV y sus informes y haberse atenido a ellos durante más de diez años y al cambiar después inopinadamente el procedimiento de promoción de jueces a cargos puramente jurisdiccionales (no de presidencia), en contra de las recomendaciones del MCV?»

16. La petición de decisión prejudicial, de 16 de febrero de 2021, fue registrada el 6 de abril de 2021. La Asociación Foro de Jueces de Rumanía, el CSM, el Gobierno polaco y la Comisión presentaron observaciones escritas. No se celebró vista.

IV. Análisis

17. El presente asunto brinda al Tribunal de Justicia la oportunidad de analizar, por vez primera, la aplicación de su jurisprudencia en materia de independencia de los jueces a los procedimientos de promoción que les son aplicables, así como de examinar si una reforma como la introducida por Rumanía en virtud del Reglamento impugnado es compatible con los requisitos establecidos en esa jurisprudencia.

18. Antes de abordar las cuestiones prejudiciales planteadas, expondré brevemente los elementos de contexto pertinentes en el presente asunto.

⁵ Suscrito por Rumanía en Luxemburgo el 25 de abril de 2005 (DO 2005, L 157, p. 11).

A. Antecedentes del asunto y observaciones preliminares

19. Durante las negociaciones que precedieron a la adhesión, en 2007, de Rumanía a la Unión, se expresaron inquietudes por las graves deficiencias del sistema judicial y de la lucha contra la corrupción en ese Estado.⁶ Con objeto de responder a esas inquietudes, la Comisión adoptó, en virtud de las facultades que le conferían los artículos 37 y 38 del Acta relativa a las Condiciones de Adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía,⁷ una Decisión⁸ en la que subrayó la importancia del Estado de Derecho como requisito previo para la adhesión de cualquier Estado a la Unión⁹ y recordó la necesidad de que todos los Estados miembros dispongan de un sistema judicial imparcial e independiente.¹⁰ En dicha Decisión se estableció el MCV, una medida transitoria dirigida a facilitar los continuados esfuerzos de Rumanía para reformar el poder judicial e intensificar la lucha contra la corrupción en los años siguientes a su adhesión a la Unión.

20. En concreto, la Decisión MCV prevé la elaboración de informes periódicos por la Comisión. Esos informes tienen por objeto evaluar periódicamente los avances de Rumanía en la reforma de su sistema judicial en función de un conjunto de indicadores (en lo sucesivo, «indicadores del MCV»),¹¹ en los que se concretan los compromisos específicos asumidos y los requisitos aceptados por este Estado miembro al concluir las negociaciones de adhesión, en lo que respecta, en particular, a la salvaguarda y mejora de la independencia judicial en su territorio.¹²

21. En este contexto se ha prestado una especial atención, tanto a nivel nacional como en el ámbito de la Unión, a si las recientes reformas del sistema judicial de Rumanía protegen de modo suficiente la independencia de los jueces nacionales. Ya en 2019 el Tribunal de Justicia conoció de una serie de asuntos que versaban sobre las modificaciones adoptadas en Rumanía, entre 2018 y 2019, en relación con los procedimientos penales y disciplinarios que pueden incoarse contra los miembros de la magistratura rumana, así como el régimen de responsabilidad civil aplicable a ellos.

22. El Tribunal de Justicia examinó la compatibilidad de tales modificaciones con el principio de independencia judicial en la sentencia *Asociația Forumul Judecătorilor din România y otros*.¹³ En la citada sentencia, el Tribunal de Justicia aclaró también que la Decisión MCV y los informes elaborados por la Comisión sobre la base de dicha Decisión constituyen actos adoptados por una institución de la Unión que pueden someterse a la interpretación del Tribunal de Justicia. Además, declaró que la Decisión MCV es obligatoria en todos sus elementos para Rumanía, al igual que los indicadores del MCV, que tienen por objeto garantizar el respeto, por ese Estado miembro, del valor del Estado de Derecho consagrado en el artículo 2 TUE. Añadió que Rumanía está obligada

⁶ Tales inquietudes se recogieron en el anexo IX del Acta relativa a las Condiciones de Adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía. Véase, en particular, el punto 3 de dicho anexo, que se refiere a la adopción y aplicación de un plan de acción y una estrategia para la reforma del poder judicial.

⁷ DO 2005, L 157, p. 203.

⁸ Decisión 2006/928/CE, de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción (DO 2006, L 354, p. 56; en lo sucesivo, «Decisión MCV»).

⁹ Véanse los considerandos 2, 4 y 6 de la Decisión MCV.

¹⁰ Véase el considerando 3 de la Decisión MCV.

¹¹ Véase la sentencia de 18 de mayo de 2021, *Asociația Forumul Judecătorilor din România y otros* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, en lo sucesivo, «sentencia *Asociația Forumul Judecătorilor din România y otros*», EU:C:2021:393), apartado 175.

¹² *Ibidem*, apartado 170.

¹³ Solo se dictó una sentencia para todos esos asuntos, pero el Abogado General Bobek presentó conclusiones en dos de ellos, a saber, en el asunto *Statul Român — Ministerul Finanțelor Publice* (C-397/19, EU:C:2020:747), y en los asuntos *Asociația Forumul Judecătorilor din România y otros* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 y C-355/19, EU:C:2020:746).

a adoptar las medidas adecuadas para lograr esos objetivos, teniendo debidamente en cuenta los informes elaborados por la Comisión sobre la base de la Decisión MCV y, en particular, las recomendaciones formuladas en tales informes.¹⁴

23. La presente petición de decisión prejudicial se registró apenas unas semanas antes de que se dictara la sentencia *Asociația Forumul Judecătorilor din România y otros*.¹⁵ Sin embargo, he de señalar que el tribunal remitente, mediante su primera cuestión, solicita de nuevo aclaraciones sobre la naturaleza y los efectos jurídicos de la Decisión MCV y los informes adoptados en virtud de ella.

24. Dado que las consideraciones del Tribunal de Justicia contenidas en dicha sentencia anterior ya resolvieron esta cuestión, las presentes conclusiones se centrarán únicamente en las otras tres cuestiones planteadas, conforme a lo solicitado por el Tribunal de Justicia.

25. Mi análisis se articulará del siguiente modo. En primer lugar, examinaré brevemente el ámbito de aplicación y la pertinencia de las diversas disposiciones del Derecho de la Unión que el tribunal remitente invoca en su petición de decisión prejudicial (B). Abordaré también las excepciones a la competencia del Tribunal de Justicia invocadas por el CSM y el Gobierno polaco (C). A continuación, expondré la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de independencia judicial (tal como se desprende de la sentencia *Asociația Forumul Judecătorilor din România y otros*, y de otros asuntos) y explicaré por qué, en mi opinión, también deben mantenerse garantías suficientes de independencia judicial en el marco de los procedimientos de promoción interna de los jueces (cuestión prejudicial segunda) (D). A la luz de esta jurisprudencia, indicaré las razones por las que considero, sin perjuicio de las comprobaciones que ha de realizar el tribunal remitente, que una reforma como la introducida por el Reglamento impugnado *no* infringe el principio de independencia judicial (cuestión prejudicial tercera) (E). Por último, daré respuesta a las inquietudes del tribunal remitente de que dicha reforma pueda ser contraria a las recomendaciones contenidas en algunos de los informes elaborados por la Comisión de conformidad con el MCV (cuestión prejudicial cuarta).

B. Disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión: artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, y/o artículo 47 de la Carta

26. Las cuestiones prejudiciales planteadas señalan el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, el artículo 47 de la Carta y el artículo 2 TUE como las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión conforme a las cuales debe apreciarse la compatibilidad del Reglamento impugnado. La relación entre estas disposiciones se desprende con claridad de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que la exigencia de independencia de los tribunales está integrada en el contenido esencial tanto del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo) como del derecho fundamental a un proceso equitativo (segundo párrafo del artículo 47 de la Carta), que reviste una importancia capital como garante, entre otras cosas, de la salvaguarda de los valores comunes de los Estados miembros proclamados en el artículo 2 TUE, en particular el valor del

¹⁴ Véase la sentencia *Asociația Forumul Judecătorilor din România y otros*, puntos 1 y 2 del fallo.

¹⁵ En aras de la exhaustividad, debo señalar que el Tribunal de Justicia conoció de otra serie de asuntos sobre la organización del sistema judicial de Rumanía y, más concretamente, sobre la cuestión de si el principio de independencia judicial se opone a la adopción de una resolución por un tribunal constitucional nacional que, en el ejercicio de sus competencias constitucionales, se pronuncie sobre la legalidad de la composición de las salas judiciales del tribunal supremo nacional [véase la sentencia de 21 de diciembre de 2021, *Euro Box Promotion y otros* (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, en lo sucesivo, «sentencia Euro Box Promotion y otros», EU:C:2021:1034)].

Estado de Derecho.¹⁶ Por tanto, resulta evidente que en el ordenamiento jurídico de la Unión solo existe un único principio de independencia judicial y que el contenido tanto del artículo 19 TUE, apartado 1, como del artículo 47 de la Carta respecto a la independencia judicial es esencialmente idéntico.¹⁷

27. Sin embargo, la existencia de estas bases jurídicas distintas y las diferentes funciones que desempeñan el artículo 19 TUE y el artículo 47 de la Carta implican que el tipo de examen que ha de realizar el Tribunal de Justicia para comprobar el respeto del principio de independencia judicial puede diferir.

28. En este sentido, el Abogado General Bobek ha explicado¹⁸ que el artículo 19 TUE tiene un extenso ámbito de aplicación. Obliga a los Estados miembros, entre otras cosas, a «[establecer] las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva» y, por tanto, se refiere principalmente a los elementos estructurales y sistémicos de los marcos jurídicos nacionales, y no a elementos relativos a casos específicos o asuntos individuales. Al mismo tiempo, el umbral para el incumplimiento del artículo 19 TUE, apartado 1, es bastante elevado. Esta disposición no pretende comprender todas las posibles deficiencias que pueda presentar el sistema judicial nacional, sino solo aquellas que, por su gravedad y/o carácter sistémico, pueden llegar a comprometer el buen funcionamiento del sistema judicial nacional, afectando así a la capacidad del Estado miembro para establecer las vías de recurso necesarias a favor de los justiciables.

29. El artículo 47 de la Carta, en cambio, tiene por objeto proteger el derecho subjetivo de toda parte en un procedimiento a tener una tutela judicial efectiva y un juicio justo ante un «juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley». La verificación de la «independencia» de un órgano jurisdiccional, en este contexto, requiere una valoración detallada y específica de las circunstancias pertinentes del asunto, mientras que los problemas asociados a alguna característica estructural o sistémica del sistema judicial de los Estados miembros solo son relevantes en la medida en que tengan incidencia en el procedimiento individual.¹⁹ Deben cumplirse, sin embargo, requisitos específicos para que pueda invocarse el artículo 47 de la Carta. En efecto, para que sea aplicable la Carta en su conjunto, la situación de que se trata ha de estar comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.²⁰ Además, en principio, solo cabe invocar una posible incidencia constitutiva de infracción del artículo 47 de la Carta en relación con un derecho individual garantizado por el Derecho de la Unión.

30. Esta diferencia de ámbito de aplicación y finalidad entre el artículo 19 TUE, apartado 1, y el artículo 47 de la Carta, así como en los requisitos que regulan la aplicabilidad de estos preceptos, significa que, en general, pueden plantearse ante el Tribunal de Justicia dos tipos de asuntos relativos a la compatibilidad de las disposiciones nacionales con el principio de independencia

¹⁶ Véase la sentencia de 6 de octubre de 2021, *W. Ž.* (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo — Nombreamiento) (C-487/19, EU:C:2021:798), apartado 108 y jurisprudencia citada.

¹⁷ Véanse, entre otras, las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en los asuntos acumulados *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim* y otros (C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:403), punto 162, y en el asunto *Getin Noble Bank* (C-132/20, EU:C:2021:557), punto 36. Véanse también las conclusiones del Abogado General Hogan presentadas en el asunto *Repubblika* (C-896/19, EU:C:2020:1055), puntos 45 y 46, y del Abogado General Tanchev presentadas en los asuntos acumulados *A. K.* y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:551), apartado 85.

¹⁸ Véanse las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en los asuntos *Asociația Forumul Judecătorilor din România* y otros (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 y C-355/19, EU:C:2020:746), puntos 183 a 225; en los asuntos acumulados *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim* y otros (C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:403), puntos 162 a 169, y en *Getin Noble Bank* (C-132/20, EU:C:2021:557), puntos 36 a 41.

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ Véase el artículo 51, apartado 1, de la Carta.

judicial.²¹ Por una parte, están los asuntos en los que una persona plantea un problema de independencia judicial, como una cuestión incidental en una situación en la que alega la vulneración de sus derechos individuales protegidos por la legislación de la Unión. En tales asuntos, la independencia judicial se examinará normalmente desde el punto de vista del artículo 47 de la Carta. Por otra parte, otros asuntos versan sobre la compatibilidad «en abstracto» de ciertas soluciones legislativas o elementos estructurales adoptados por los Estados miembros con requisitos del Derecho de la Unión que no están vinculados a un supuesto concreto de vulneración del derecho individual a un juicio justo. En ese contexto, el Tribunal de Justicia normalmente utilizará el artículo 19 TUE, apartado 1, como norma de referencia principal o exclusiva.²²

31. El presente asunto es algo particular. Por un lado, consta en los autos que los demandantes en el litigio principal no alegan una vulneración de sus derechos individuales protegidos por la legislación de la Unión, sino que aducen que la reforma introducida por el Reglamento impugnado crea un problema de naturaleza sistémica y transversal. Solicitan una apreciación «en abstracto» de la compatibilidad de dicha reforma con el principio de independencia judicial. Por otro lado, resulta difícil considerar que la norma de referencia principal o exclusiva a efectos de esta apreciación sea el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, de modo que el artículo 47 de la Carta carezca de pertinencia en el presente asunto. Tal como señaló el Abogado General Bobek en sus conclusiones presentadas en el asunto *Asociația Forumul Judecătorilor din România* y otros,²³ disposiciones nacionales como las controvertidas en el litigio principal presentan la peculiaridad de que, como he explicado en la sección A, han sido adoptadas a modo de «cumplimiento nacional» por Rumanía de la Decisión MCV y del Acta relativa a las Condiciones de Adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía. Por consiguiente, lo que se ventila es el comportamiento de un Estado miembro (Rumanía en este caso) en una situación en la que está cumpliendo sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión y actúa, pues, dentro del ámbito del Derecho de la Unión, lo cual activa la aplicación de la Carta.

32. Coincido con el Abogado General Bobek en que este contexto específico abre la puerta a un segundo escenario, distinto del descrito anteriormente en el punto 29, en el cual las disposiciones de la Carta (incluido su artículo 47) —que tienen el mismo valor jurídico que las disposiciones de los Tratados—²⁴ pueden ser aplicadas por el Tribunal de Justicia no en relación con una vulneración de derechos individuales (como he indicado, no se alega la vulneración de tales derechos en el caso de autos), sino como una referencia o un criterio objetivo para apreciar la compatibilidad de la aplicación por Rumanía de las exigencias del Derecho de la Unión.

²¹ Véanse las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en los asuntos *Asociația Forumul Judecătorilor din România* y otros (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 y C-355/19, EU:C:2020:746), puntos 236 y 237.

²² A mayor abundamiento menciono que, al margen de en cuál de las dos disposiciones (artículo 19 TUE o artículo 47 de la Carta) se base el Tribunal de Justicia, normalmente no efectúa un análisis separado a la luz del artículo 2 TUE (Estado de Derecho), aunque, por supuesto, este artículo impregna la apreciación del Tribunal de Justicia y es pertinente a estos efectos (y, de hecho, con frecuencia se toma en consideración en relación con el artículo 19 TUE, apartado 1, y/o con el artículo 47 de la Carta). En efecto, puede considerarse que ambas disposiciones concretan el artículo 2 TUE, puesto que el Estado de Derecho, como uno de los valores en que se funda la Unión, se protege mediante la garantía de la tutela judicial efectiva (artículo 19 TUE) y el derecho fundamental a un juicio justo (artículo 47 de la Carta) [véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de junio de 2019, *Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo)* C-619/18, en lo sucesivo, «sentencia Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo)», EU:C:2019:531, apartado 47 y jurisprudencia citada, y de 2 de marzo de 2021, *A. B. y otros (Nombramiento de jueces del Tribunal Supremo — Recursos)* (C-824/18, EU:C:2021:153), apartado 108]. Véanse también las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en los asuntos *Asociația Forumul Judecătorilor din România* y otros (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 y C-355/19, EU:C:2020:746), punto 225.

²³ Conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en los asuntos *Asociația Forumul Judecătorilor din România* y otros (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 y C-355/19, EU:C:2020:746), puntos 198 a 200.

²⁴ Véase el artículo 6 TUE, apartado 1.

33. De ello se deduce, a mi juicio, que el caso de autos pertenece a la segunda categoría de asuntos descrita en el punto 30 de las presentes conclusiones, en la medida en que requiere un control abstracto de la compatibilidad de la reforma introducida por el Reglamento impugnado, a la luz del principio de independencia judicial, en lugar de un control en concreto en relación con una supuesta violación de derechos individuales. Sin embargo, habida cuenta del contexto específico del caso de autos (en el que Rumanía está sujeta al MCV y las decisiones legislativas nacionales que adopte han de atenerse a la Carta en consecuencia), creo que tanto el artículo 47 de la Carta como el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 2 TUE, pueden considerarse normas de referencia pertinentes a efectos de realizar dicho control, y no solo el artículo 19 TUE, apartado 1.²⁵

C. Competencia del Tribunal de Justicia

34. El CSM y el Gobierno polaco han formulado varias objeciones en las que alegan, en esencia, que las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia son inadmisibles porque este carece de competencia para conocer de ellas. En opinión de esas partes, la organización de la justicia, incluidos los procedimientos de promoción de los jueces nacionales, es competencia exclusiva de los Estados miembros y no está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. De este modo, a su parecer, esta materia queda fuera de la competencia del Tribunal de Justicia.

35. A mi juicio, no cabe admitir estas alegaciones y pueden fácilmente rechazarse. En primer lugar, como he indicado en el punto 31 de las presentes conclusiones, el Reglamento impugnado fue adoptado por Rumanía mientras estaba sujeta al MCV. Por consiguiente, tal Reglamento debe considerarse como el «cumplimiento» de las obligaciones que le impuso el MCV, que es un acto adoptado por una institución de la Unión obligatorio en todos sus elementos para ese Estado miembro.²⁶ En estas circunstancias, es erróneo considerar que el presente asunto queda fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

36. Además, las objeciones formuladas por el CSM y el Gobierno polaco no son ciertamente nuevas y, de hecho, han sido planteadas anteriormente por dicho Gobierno, entre otros, en una serie de asuntos referentes también a la independencia judicial.²⁷

37. En tales asuntos anteriores, el Tribunal de Justicia examinó de manera coherente dichas objeciones, subrayando que, si bien corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su administración de justicia, no es menos cierto que, al ejercer esa competencia, deben cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión, incluidas las dimanantes de los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1.²⁸

38. El objeto de la presente petición de decisión prejudicial se refiere precisamente, una vez más, a las obligaciones que para los Estados miembros se derivan de dichas disposiciones, así como del artículo 47 de la Carta y de la Decisión MCV, y a si las disposiciones nacionales controvertidas

²⁵ El Abogado General Bobek adoptó una solución similar en sus conclusiones presentadas en los asuntos Asociația Forumul Judecătorilor din România y otros (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 y C-355/19, EU:C:2020:746), punto 226. Véanse también las conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe presentadas en el asunto Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395), puntos 42 y 53.

²⁶ Véase el punto 22 de las presentes conclusiones.

²⁷ Véase, entre otras, la sentencia Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo). Véanse también las sentencias de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), y de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces del Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153).

²⁸ Véase, en este sentido, la sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces del Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153), apartado 68 y jurisprudencia citada.

respetan de hecho tales obligaciones. Además, las objeciones formuladas por el CSM y el Gobierno polaco atañen, en esencia, al alcance mismo del principio de independencia judicial, tal como se define en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y en el artículo 47 de la Carta, en relación con el artículo 2 TUE, y, por tanto, a la interpretación de estas disposiciones. El Tribunal de Justicia se ha declarado manifiestamente competente para efectuar tal interpretación en virtud del artículo 267 TFUE.²⁹

D. Independencia judicial y procedimientos de promoción interna de los jueces (segunda cuestión prejudicial)

39. Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia, en esencia, si el principio de independencia judicial debe interpretarse en el sentido de que se aplica también a los procedimientos de promoción interna de los jueces.

40. Cabe señalar que, en opinión del CSM, la segunda cuestión es inadmisibile, ya que la respuesta se desprende con tal claridad de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que no deja margen a ninguna duda razonable. A este respecto solo quiero recordar que tal circunstancia, de acreditarse, puede llevar al Tribunal de Justicia a resolver un asunto mediante auto con arreglo al artículo 99 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, pero no por ello puede impedir que el órgano jurisdiccional nacional plantee una cuestión prejudicial ni hace inadmisibile la cuestión planteada.³⁰ Por consiguiente, en mi opinión, no hay motivos para declarar, como sostiene el CSM, la inadmisibilidat de la segunda cuestión.

41. Para responder a esta cuestión prejudicial expondré, en primer lugar, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la independencia de los jueces nacionales a la luz del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y del artículo 47 de la Carta, en relación con el artículo 2 TUE (1), y, a continuación, explicaré por qué el principio de independencia de los jueces se aplica, a mi parecer, a los procedimientos de promoción a los que estos están sujetos (2).

1. Jurisprudencia en materia de independencia judicial

42. Antes de nada, procede señalar que ni el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, ni el artículo 47 de la Carta exigen a los Estados miembros adoptar un modelo determinado de organización de sus sistemas judiciales. Dichos artículos pretenden, por el contrario, excluir las normas nacionales relativas a la organización de la administración de justicia que menoscaban, en los Estados miembros de que se trate, la protección del valor del Estado de Derecho en virtud del artículo 2 TUE.³¹ Así pues, la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal de Justicia sobre el principio de independencia judicial se centra en los requisitos mínimos que han de cumplir los sistemas nacionales. En particular, tales requisitos mínimos no deben ser inferiores al nivel de protección establecido en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, según lo interpreta el TEDH.³²

²⁹ *Ibidem.*, apartado 69.

³⁰ Véase la sentencia Euro Box Promotion y otros, apartado 138 y jurisprudencia citada.

³¹ Véase, en este sentido, la sentencia AsociaȚia Forumul Judecătoriglor din România y otros, apartado 189. Véase también, a este respecto, el auto de 7 de noviembre de 2022, FX y otros (Efecto de las sentencias de un tribunal constitucional III) (C-859/19, C-926/19 y C-929/19, EU:C:2022:878), apartado 109.

³² Véase la sentencia A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), apartado 118.

43. En este contexto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el concepto de independencia judicial comprende dos aspectos. El primero de ellos, de orden externo, supone que el órgano en cuestión ejerza sus funciones judiciales con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo, cualquiera que sea su procedencia, de tal modo que quede protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia de sus miembros a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones. El segundo aspecto, de orden interno, se asocia por su parte al concepto de imparcialidad y se refiere a la equidistancia que debe guardar el órgano de que se trate con respecto a las partes del litigio y a sus intereses respectivos en relación con el objeto de dicho litigio. Este aspecto exige el respeto de la objetividad y la inexistencia de cualquier interés en la solución del litigio que no sea el de la aplicación estricta de la norma jurídica.³³ Ambos aspectos están, por supuesto, estrechamente relacionados.³⁴

44. A estos efectos, el Tribunal de Justicia ha elaborado un criterio único que exige, en esencia, la existencia de reglas, especialmente en lo referente a la composición del tribunal u órgano que ejerza funciones judiciales, así como al nombramiento, a la duración del mandato y a las causas de inhibición, recusación y cese de sus miembros, que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta tanto a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos como a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio.³⁵ Asimismo, ha declarado que los jueces deben ser protegidos frente a posibles tentaciones relacionadas no solo con una influencia directa, en forma de instrucciones, sino también con las formas de influencia más indirecta que pudieran orientar las decisiones de los jueces de que se trate.³⁶

45. El Tribunal de Justicia ha confirmado, en sentencias posteriores, que el principio de independencia judicial tiene un alcance amplio. Se aplica a las normas relativas al nombramiento de los jueces,³⁷ las condiciones de desarrollo y terminación de sus carreras (incluidos los cambios de remuneración,³⁸ su destitución³⁹ y el régimen disciplinario⁴⁰ o los procedimientos penales⁴¹ a los que puedan quedar sometidos y la posibilidad de acogerse a una prórroga del ejercicio de la función jurisdiccional una vez alcanzada la edad de jubilación ordinaria).⁴² Además, ese principio se aplica también a las normas que rigen la adscripción de los jueces en comisión de servicios a un

³³ Véase, entre otras, la sentencia de 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios) [C-192/18, en lo sucesivo, «sentencia Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios)», EU:C:2019:924], apartados 108 a 110 y jurisprudencia citada.

³⁴ Véase, entre otras, la sentencia del TEDH de 3 de mayo de 2011, Sutyagin c. Rusia (CE:ECHR:2011:0503JUD003002402), § 183.

³⁵ Véase, entre otras, la sentencia Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo), apartado 74 y jurisprudencia citada.

³⁶ *Ibidem*, apartado 112. Véase también, entre otras, la sentencia Euro Box Promotion y otros, apartados 225 y 226 y jurisprudencia citada.

³⁷ Véanse las sentencias de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces del Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153), apartado 121, y de 6 de octubre de 2021, W. Ž. (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo — Nombramiento) (C-487/19, EU:C:2021:798).

³⁸ Véase la sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

³⁹ Véase, en particular, la sentencia de 19 de septiembre de 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587), apartado 51. Véanse también las sentencias Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo), apartado 75, y Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios), apartados 112 y 113.

⁴⁰ Véase la sentencia de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), apartado 67. Véase también la sentencia Asociația Forumul Judecătorilor din România y otros, apartado 199, en la que el Tribunal de Justicia observó que es básico que el órgano competente para iniciar una investigación y ejercitar la acción disciplinaria contra jueces actúe de forma objetiva e imparcial en el ejercicio de sus funciones y que esté para ello protegido de toda influencia exterior.

⁴¹ Véase la sentencia Asociația Forumul Judecătorilor din România y otros, apartado 213.

⁴² En relación con la jubilación de los jueces del Tribunal Supremo de Polonia, véase la sentencia Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo). En relación con la jubilación de los jueces de los tribunales ordinarios de Polonia, véase la sentencia Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios).

tribunal de grado superior por el Ministerio de Justicia. Dichas normas deben presentar las garantías suficientes para evitar, en particular, cualquier riesgo de que la comisión de servicio se utilice como herramienta de control político del contenido de las resoluciones judiciales.⁴³

2. *Aplicación a los procedimientos de promoción interna de los jueces*

46. A la luz de la jurisprudencia que acabo de recordar, no tengo dudas de que el principio de independencia de los jueces se aplica a los procedimientos de promoción a los que están sujetos. Las partes del litigio principal no discuten este extremo. Los ejemplos enumerados en el punto 45 de las presentes conclusiones ponen de manifiesto que este principio ya ha sido aplicado por el Tribunal de Justicia a una amplia diversidad de aspectos y componentes de la organización estructural de los tribunales nacionales y debe interpretarse en el sentido de que su ámbito de aplicación es amplio. En particular, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que deben mantenerse unas garantías suficientes de independencia judicial en las normas que rigen el nombramiento de los jueces, su adscripción en comisión de servicios a tribunales de grado superior y las condiciones en que se desarrollan y terminan sus carreras en general. Los procedimientos de promoción entre órganos jurisdiccionales de distintos niveles tienen por objeto precisamente la forma en que los jueces de los órganos jurisdiccionales inferiores son seleccionados con vistas a ser nombrados o adscritos a tribunales de grado superior.⁴⁴ Además, tales procedimientos forman parte de las condiciones en virtud de las cuales las carreras de los jueces se desarrollan y terminan. Por lo tanto, deben cumplir el principio de independencia judicial.⁴⁵

47. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, opino que el artículo 47 de la Carta y el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 2 TUE, deben interpretarse en el sentido de que el principio de independencia judicial se aplica también a los procedimientos de promoción interna de los jueces.

E. ¿Vulnera el principio de independencia judicial una reforma como la introducida por Rumanía? (Cuestiones prejudiciales tercera y cuarta)

48. Mediante sus cuestiones tercera y cuarta, el tribunal remitente pregunta acerca de la compatibilidad de una reforma como la introducida por Rumanía mediante el Reglamento impugnado con el principio de independencia judicial. Pregunta también si dicha reforma es contraria a las recomendaciones contenidas en los informes elaborados por la Comisión de conformidad con el MCV.

49. Antes de abordar estas cuestiones, formularé tres observaciones preliminares.

⁴³ Véase la sentencia de 16 de noviembre de 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim y otros (C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:931), apartado 73.

⁴⁴ Dar a los procedimientos de promoción un trato diferente que a las decisiones de nombramiento sería, a mi juicio, sencillamente absurdo. Los Estados miembros estarían obligados a asegurar la existencia de garantías suficientes de independencia judicial para los nombramientos iniciales de los jueces en órganos jurisdiccionales inferiores, pero no para su ulterior selección con vistas a componer tribunales de grado superior, sin que exista ningún fundamento válido para esta diferencia.

⁴⁵ Procede observar que el TEDH ha declarado que los procedimientos de promoción de los jueces tienen incidencia en la independencia del poder judicial y, por lo tanto, ha reconocido implícitamente que el principio de independencia judicial se aplica a dichos procedimientos (véase la sentencia del TEDH de 15 de septiembre de 2015, Tsanova-Gecheva c. Bulgaria, CE:ECHR:2015:0915JUD004380012, § 104). Véase también la Recomendación CM/Rec(2010)12 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 17 de noviembre de 2010 y la exposición de motivos, titulada «Judges: independence, efficiency and responsibilities» (disponible en: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>), punto 49: «la independencia de los jueces debe preservarse no solo cuando son nombrados, sino durante toda su carrera. El término “carrera” incluye la promoción [...]».

50. En primer lugar, el CSM alega que las cuestiones tercera y cuarta son inadmisibles porque se basan en una descripción errónea del procedimiento de promoción de que se trata en el litigio principal. A este respecto, cabe recordar que, según reiterada jurisprudencia, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en un determinado marco fáctico y normativo cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia disfrutan de una presunción de pertinencia.⁴⁶ He de señalar asimismo que las alegaciones del CSM relativas a la inadmisibilidad de las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta se refieren en realidad al contenido de esas cuestiones y a la respuesta del Tribunal de Justicia al respecto. De ello se sigue que las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta son, a mi juicio, admisibles.

51. En segundo lugar, el hecho de que el presente asunto requiera, como he señalado en la sección B de las presentes conclusiones, una apreciación abstracta de la compatibilidad⁴⁷ de la reforma introducida por el Reglamento impugnado no significa que la mera posibilidad de un uso indebido del procedimiento instaurado por dicha reforma sea suficiente para rechazarlo en su totalidad. Como ha observado el Abogado General Bobek,⁴⁸ debe presentarse al Tribunal de Justicia algún argumento convincente sobre la forma concreta y específica en que un determinado procedimiento como el controvertido en el litigio principal puede poner en riesgo la independencia judicial.

52. Más en particular, en consonancia con el criterio que he indicado en el punto 44 de las presentes conclusiones, los problemas concretamente planteados a este respecto han de suscitar una duda razonable en el ánimo de los justiciables en cuanto a la independencia y la imparcialidad de los jueces afectados; de otro modo, no puede haber problema estructural de independencia judicial. Tal como ha declarado el Tribunal de Justicia, recordando la jurisprudencia del TEDH sobre esta materia, para determinar si un tribunal es «independiente», uno de los elementos que han de tenerse en cuenta es si el órgano de que se trata presenta una «apariencia de independencia», ya que lo que está en juego es precisamente la confianza que los tribunales deben inspirar en los justiciables en una sociedad democrática. El elemento fundamental consiste, en otras palabras, en el modo en que el público puede percibir legítimamente los sistemas en cuestión.⁴⁹ Estos sistemas deben ser considerados en su conjunto, puesto que ciertos aspectos del procedimiento o sistema que a primera vista pueden parecer problemáticos pueden ser contrarrestados por otros aspectos.⁵⁰

53. En tercer lugar, es al tribunal remitente a quien, en último término, corresponderá pronunciarse sobre si existe o no un problema estructural de independencia judicial en el caso de autos, una vez que haya efectuado las apreciaciones requeridas al efecto. Ha de recordarse que el artículo 267 TFUE no faculta al Tribunal de Justicia para aplicar las normas del Derecho de la Unión a un asunto determinado, sino tan solo para interpretar los Tratados y los actos adoptados por las instituciones de la Unión. Sin embargo, según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia, en el marco de la cooperación judicial establecida en dicho artículo 267 TFUE, puede

⁴⁶ Véase la sentencia Euro Box Promotion y otros, apartado 139 y jurisprudencia citada.

⁴⁷ Véanse los puntos 31 y 33 de las presentes conclusiones.

⁴⁸ Véanse las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en los asuntos Asociația Forumul Judecătorilor din România y otros (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 y C-355/19, EU:C:2020:746), puntos 247 y 248.

⁴⁹ Véase la sentencia A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), apartado 127, que se remite, a este respecto, a las sentencias del TEDH de 6 de noviembre de 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal, (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113), § 144 y jurisprudencia citada, y de 21 de junio de 2011, Fruni c. Eslovaquia (CE:ECHR:2011:0621JUD000801407), § 141.

⁵⁰ Estoy de acuerdo con la Comisión en que, a efectos de apreciar la compatibilidad de la reforma introducida por el Reglamento impugnado con el principio de independencia judicial, lo importante es el efecto acumulativo de los diversos componentes de esa reforma.

proporcionar al órgano jurisdiccional nacional, a partir de los datos obrantes en los autos, los elementos de interpretación del Derecho del Unión que pudieran serle útiles para la apreciación de los efectos de una u otra disposición de este Derecho.⁵¹

54. Una vez hechas estas aclaraciones, cabe señalar que el procedimiento de promoción de los jueces de los órganos jurisdiccionales inferiores de Rumanía se estructura en dos fases, como explica el tribunal remitente. La primera fase, que se rige por el capítulo II del Reglamento impugnado, se denomina «promoción *in situ*». Se basa en un concurso escrito que tiene por objeto comprobar los conocimientos teóricos y las aptitudes prácticas de los candidatos. Los candidatos seleccionados son entonces promovidos a una categoría profesional superior, pero continúan, en realidad, ocupando el mismo puesto.⁵²

55. La segunda fase, que se denomina «promoción efectiva», se rige por el capítulo III del referido Reglamento. Permite que los candidatos que ya han sido promovidos «*in situ*» y que disponen de la categoría profesional requerida sean adscritos efectivamente a un tribunal de distrito o a un tribunal superior.⁵³

56. Los demandantes en el litigio principal no cuestionan la primera fase del procedimiento de promoción, es decir, la promoción «*in situ*». Únicamente pretenden cuestionar las modalidades de la segunda fase de ese procedimiento (el procedimiento de «promoción efectiva»), durante la que la comisión de selección ha de evaluar el desempeño y la conducta de los candidatos en los tres años inmediatamente anteriores a su participación en esta segunda fase.⁵⁴ Dos aspectos de ese procedimiento les parecen especialmente problemáticos: i) la forma de designación de los miembros de la comisión de selección que intervienen en el procedimiento de «promoción efectiva» y la composición de esta comisión, y ii) los criterios aplicados por los miembros de la comisión de selección para decidir los candidatos que serán promovidos.⁵⁵

1. Primer aspecto: designación y composición de la comisión de selección

57. El Reglamento impugnado prevé que la evaluación de los candidatos a la «promoción efectiva» debe ser realizada por una comisión de selección cuyos miembros serán designados por la Sección para Jueces del CSM.⁵⁶ Dicha comisión está compuesta, en cada tribunal superior, por el presidente de ese tribunal y por cuatro de sus miembros, cuya especialización debe coincidir

⁵¹ Véase la sentencia Asociația Forumul Judecătorilor din România y otros, apartado 201 y jurisprudencia citada.

⁵² Antes de la reforma, el procedimiento de promoción interna de los jueces de Rumanía se basaba exclusivamente, a mi entender, en una serie de exámenes escritos destinados a comprobar los conocimientos teóricos y las aptitudes prácticas de los candidatos. El procedimiento de promoción era supervisado por jueces de la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía), jueces de los tribunales superiores y profesores del Institutul Național al Magistraturii (Instituto Nacional de la Magistratura, Rumanía).

⁵³ Los candidatos que deseen participar en el procedimiento de «promoción efectiva» (la segunda fase) deben hacerlo constar ante el CSM e indicar el órgano jurisdiccional (tribunal de distrito o tribunal superior) y la sección de ese órgano jurisdiccional para la que desean ser evaluados. La Sección para Jueces del CSM se encarga de determinar los puestos para los se convocará un concurso de «promoción efectiva», la fecha y el lugar en que tendrá lugar el concurso, las modalidades del concurso y el calendario aplicable (véanse los artículos 30, apartado 1, y 32, apartado 1, del Reglamento impugnado). Los requisitos que deben cumplir los candidatos para participar en el procedimiento se enumeran en el artículo 46² de la Ley n.º 303/2004 (en su versión modificada por la Ley n.º 242/2018) y en el artículo 31, apartado 1, del Reglamento impugnado.

⁵⁴ Con arreglo al artículo 46³ de la Ley n.º 303/2004. Véanse también los artículos 36, apartado 6, y 38 del Reglamento impugnado.

⁵⁵ Según el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a los progresos realizados por Rumanía en el marco del mecanismo de cooperación y verificación, de 22 de noviembre de 2022 [COM(2022) 664 final], entiendo que las disposiciones relativas a las «promociones competitivas *in situ*» estarán suspendidas hasta diciembre de 2025, permitiéndose únicamente las promociones efectivas durante este período. A partir de 2025, se prevé que las promociones *in situ* se limiten al 20 % del número total de vacantes.

⁵⁶ Véase el artículo 36, apartados 1, 2 y 5 del Reglamento impugnado.

con la de las vacantes que hayan de proveerse. Estos cuatro miembros son elegidos por la Sección para Jueces del CSM, a propuesta del órgano de gobierno del tribunal superior (del que forma parte el presidente de dicho Tribunal).⁵⁷

58. Los demandantes en el litigio principal afirman que el Reglamento impugnado confiere un poder excesivo a los presidentes de los tribunales superiores. Por otra parte, la reforma genera, en su opinión, el riesgo de que los candidatos al procedimiento de «promoción efectiva» adopten un comportamiento servil hacia los presidentes y miembros de los tribunales superiores, como si se sintieran en deuda con ellos. A este respecto, afirman que las personas que integran la comisión de selección se encargan también de resolver los recursos interpuestos contra las sentencias dictadas por los candidatos mientras ejercen en los órganos jurisdiccionales inferiores y llevan a cabo evaluaciones periódicas del desempeño de los candidatos como jueces cuando, en su caso, son promovidos a los tribunales superiores. Sostienen que la independencia judicial puede correr peligro no solo en los casos en que los jueces estén expuestos a presiones políticas, sino también cuando se fomentan la parcialidad y el nepotismo en el seno de la magistratura.

59. En mi opinión, y sin perjuicio de las comprobaciones por el tribunal remitente, los elementos aducidos por los demandantes en el litigio principal no pueden generar, por sí solos, una duda razonable en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de los candidatos al procedimiento de «promoción efectiva» a factores externos, de conformidad con el criterio que he señalado en el punto 44 de las presentes conclusiones.

60. Dos razones me llevan a esa conclusión.

61. En primer lugar, procede observar que, si bien el Tribunal de Justicia ha insistido mucho, en su jurisprudencia, en que debe garantizarse la independencia de los tribunales, en particular frente a los poderes legislativo y ejecutivo,⁵⁸ hasta el momento no ha hecho mucho hincapié en que las relaciones de subordinación o control entre distintos órganos jurisdiccionales (sin intervención del poder ejecutivo o legislativo) puedan generar problemas de independencia judicial.⁵⁹

62. Creo que la explicación de esta diferencia de trato es obvia. Los asuntos relativos a la independencia de la magistratura frente a otros poderes del Estado (como los asuntos referentes al nombramiento de un órgano judicial por un ministro) son planteados más a menudo ante el Tribunal de Justicia porque, como este ha afirmado,⁶⁰ atacan la esencia de la doctrina de la «separación de poderes». Por ello, son más fáciles de detectar y de identificar como

⁵⁷ Véase el artículo 36, apartados 1 y 2, del Reglamento impugnado. A efectos de los nombramientos para los tribunales de distrito dentro de la demarcación de cada tribunal superior, puede constituirse (si es necesario) una comisión de selección distinta, integrada por el presidente del tribunal superior y cuatro miembros de los tribunales de distrito de la demarcación de dicho Tribunal que dispongan de la especialización correspondiente (véase el artículo 36, apartado 3, del citado Reglamento).

⁵⁸ Véase la sentencia Euro Box Promotion y otros, apartado 228 y jurisprudencia citada. Véase también la sentencia de 16 de noviembre de 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim y otros (C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:931), apartado 68.

⁵⁹ Entiendo que el Tribunal de Justicia considera, en efecto, que el caso en el que los jueces son elegidos o nombrados *por sus homólogos* para ejercer ciertas funciones o cometidos (por ejemplo, funciones disciplinarias) es, en general, menos problemático que aquel otro en el que son elegidos o nombrados para desempeñar esas funciones por otros poderes del Estado [véanse las sentencias A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), apartado 143, y de 15 de julio de 2021, Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces) C-791/19, EU:C:2021:596, apartado 104]. Véase también la Recomendación CM/Rec(2010)12 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 17 de noviembre de 2010 y la exposición de motivos, titulada «Judges: independence, efficiency and responsibilities» (disponible en: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>), punto 46: «la autoridad que toma decisiones sobre la selección y carrera de los jueces debe ser independiente de los poderes ejecutivo y legislativo. Con objeto de garantizar su independencia, al menos la mitad de los miembros de dicha autoridad deben ser jueces elegidos por sus homólogos».

⁶⁰ Véase, entre otras, la sentencia de 16 de noviembre de 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim y otros (C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:931), apartado 68.

potencialmente problemáticos. Los asuntos que versan sobre la influencia ejercida por ciertos miembros de la magistratura sobre sus colegas son más sutiles. Sin embargo, también pueden suscitar problemas de independencia judicial. En efecto, sin duda es posible y verosímil que ciertas formas de autogobierno judicial pueden generar un «sistema de jueces dependientes dentro de un poder judicial independiente», en el que los jueces con responsabilidades administrativas, como los presidentes de los tribunales o los miembros de los órganos de administración judicial, ejercen una influencia indebida en el seno de la magistratura.⁶¹ Así pues, los problemas de independencia judicial no se circunscriben a situaciones que impliquen a otros poderes o a terceros, sino que pueden surgir dentro del propio sistema judicial, siempre que puedan existir riesgos de que los jueces se vean influidos indebidamente por sus colegas.⁶² Ahora bien, mientras que la mera participación del ejecutivo o del legislativo en decisiones que afectan al poder judicial es suficiente para activar una posible «señal de alarma» a la luz de la doctrina de la separación de poderes, el simple hecho de que determinados jueces ejerzan control sobre sus colegas no indica, por sí mismo (y a menos que el ejecutivo o el legislativo interfieran al respecto),⁶³ la existencia de un problema potencial de independencia judicial.⁶⁴

63. Dicho esto, estoy de acuerdo con los demandantes en el litigio principal en que, en cualquier sistema democrático, nunca es bueno (cualquiera que sea el poder del Estado de que se trate) confiar demasiado poder a una sola persona u organismo. Demasiado poder en manos de muy pocos implica una menor rendición de cuentas y una mayor posibilidad de decisiones arbitrarias, parcialidad, nepotismo y abuso.⁶⁵ En el presente asunto, es cierto que los miembros de la comisión de selección acumulan varias funciones que pueden afectar a las carreras y trayectorias profesionales de los jueces de los órganos jurisdiccionales inferiores. Son responsables de llevar a cabo el procedimiento de promoción de los jueces de los órganos jurisdiccionales inferiores, de resolver los recursos interpuestos contra las sentencias dictadas por dichos jueces y de evaluar periódicamente su desempeño cuando, en su caso, sean finalmente promovidos y nombrados para el tribunal superior (y, por lo que respecta a los presidentes de los tribunales superiores, también son responsables de formular recomendaciones acerca de quiénes formarán parte de la comisión de selección).

⁶¹ Véase Kosař, D.: *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 407. Véanse también las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en los asuntos acumulados Euro Box Promotion y otros (C-357/19 y C-547/19, EU:C:2021:170), punto 152.

⁶² Véase la sentencia del TEDH de 15 de julio de 2010, *Gazeta-Ukraina-Tsentr c. Ucrania*, CE:ECHR:2010:0715JUD001669504, § 33. Véase también la Recomendación CM/Rec(2010)12 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 17 de noviembre de 2010 y la exposición de motivos, titulada «Judges: independence, efficiency and responsibilities» (disponible en: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>), punto 30: «la independencia judicial no es únicamente la protección frente a una influencia indebida externa, sino también frente a una influencia indebida dentro del sistema judicial, por parte de otros jueces o de autoridades judiciales».

⁶³ Véase, como ejemplo de esa interferencia, la sentencia *A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo)*, que tenía por objeto la independencia del Consejo Nacional del Poder Judicial de Polonia (en lo sucesivo, «CNPJ») frente a los poderes políticos (apartado 143). El Tribunal de Justicia declaró que, «mientras que a los quince miembros del CNPJ elegidos de entre los jueces los elegían en el pasado sus homólogos, ahora los elige una de las cámaras del Poder Legislativo de entre candidatos que pueden ser propuestos por grupos de dos mil ciudadanos o de veinticinco jueces, reforma que da lugar a que veintitrés de los veinticinco miembros del CNPJ procedan directamente de los poderes políticos o sean elegidos por estos».

⁶⁴ Véase Kosař, D.: *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 408: «si bien los documentos más recientes en materia de independencia judicial y consejos judiciales reconocen que la presión indebida sobre un juez puede proceder del poder judicial, se ha aceptado en general que las presiones internas son en cierto modo menos peligrosas, quizás por motivos históricos».

⁶⁵ A este respecto, cabe señalar que, en su Informe n.º 17 (2014) relativo a la evaluación del trabajo de los jueces, la calidad de la justicia y el respeto de la independencia judicial, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos señaló que «si la evaluación individual tiene consecuencias para la promoción, el salario o la pensión de un juez o puede incluso llevar a su cese, existe el riesgo de que el juez evaluado no resuelva los asuntos de acuerdo con su interpretación objetiva de los hechos y de la ley, sino de un modo que piense que pueda resultar del agrado de sus evaluadores. [...] el riesgo para la independencia judicial no se evita por completo ni tan siquiera si la evaluación la realizan otros jueces» (véase el punto 6 del Informe, en su versión en línea disponible en: <https://www.csm.it/documents/46647/0/Opinion+No.+17+%282014%29.pdf/f596c4a8-7019-47e1-9b35-14551977b471>).

64. Sin embargo, ¿es suficiente esto para suscitar una duda razonable en el ánimo de los justiciables en cuanto a la impermeabilidad de los jueces de los órganos jurisdiccionales inferiores a factores externos? A mi juicio, es necesario algo más. Han de existir indicios de que esa concentración de poder puede producir efectivamente injerencias o presiones externas que puedan menoscabar la independencia judicial de los jueces de los órganos jurisdiccionales inferiores e influir en sus resoluciones, por ejemplo, creando un incentivo para que favorezcan a una parte respecto de la otra del litigio del que conocen o para resolver de una manera que complazca a quienes los designan o promueven.⁶⁶ Me parece que el mero hecho de que, a fin de incrementar sus posibilidades de promoción, los jueces de los órganos jurisdiccionales inferiores se vean incentivados (sin que influyan otras consideraciones, como si las sentencias que dicten merecerán la aprobación de un determinado miembro, por ejemplo el presidente del tribunal superior) a desplegar sus mejores esfuerzos con vistas a garantizar que las sentencias tengan la mejor calidad posible, minimizando así el riesgo de que sean anuladas en apelación, es una situación relativamente inocua en un sistema en el que se espera que los órganos jurisdiccionales inferiores, a falta de razones sólidas en contrario,⁶⁷ sigan la jurisprudencia de los tribunales de grado superior.

65. Por otra parte, y al contrario de la imagen bastante negativa descrita por los demandantes en el litigio principal, cabe sostener que, dado que los miembros de los tribunales superiores de los Estados miembros deben cumplir a su vez, en virtud del Derecho de la Unión, el principio de independencia judicial y estar exentos de influencias o presiones externas, se encuentran, en principio, en posición favorable para evaluar el desempeño de los candidatos y determinar cuál de ellos merece una promoción. La circunstancia de que puedan encargarse de resolver los recursos interpuestos contra las sentencias que los candidatos dicten como jueces mientras ejercen en los órganos jurisdiccionales inferiores y de que conozcan el funcionamiento de los tribunales y la redacción de las resoluciones judiciales no hace más que confirmar, en mi opinión, su idoneidad para realizar esa evaluación, en una situación como la del litigio principal, en la que no se discute su propia independencia.

66. En segundo lugar, el mero hecho de que las decisiones relativas al nombramiento de los jueces (o, como sucede en el presente asunto, a su promoción) se encomienden a determinadas personas o grupos de personas, y no a otros, *no* es suficiente, a mi juicio, para acreditar que no existen garantías suficientes de independencia judicial. Alguien ha de ser responsable de tales nombramientos, ya sean miembros del ejecutivo o del legislativo, otros miembros de la magistratura o una combinación de estos tres poderes, o incluso un órgano totalmente diferente y, a menudo, no es fácil pensar en un candidato ideal para esta labor. Como acabo de explicar, los miembros de la magistratura se encuentran, en principio, en posición favorable para desempeñar

⁶⁶ Véanse, por ejemplo, las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en los asuntos acumulados Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim y otros (C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:403). Dichos asuntos versaban sobre una normativa nacional con arreglo a la cual el ministro de Justicia/fiscal general (que es miembro del ejecutivo), atendiendo a criterios que no se hacían públicos, podía destinar a jueces en comisión de servicios a tribunales de mayor grado por un período de tiempo indefinido y podía poner fin a dicha comisión de servicios en cualquier momento, a su entera discreción. En sus conclusiones, el Abogado General Bobek afirmó, en términos muy claros, que la consecuencia de dicha normativa era que algunos jueces podían verse incentivados a resolver a favor del fiscal o, en general, a favor del ministro de Justicia/fiscal general, incurriendo por tanto en parcialidad. Explicó que algunos jueces pueden sentirse tentados a creer que pronunciarse de este modo incrementará la posibilidad de recibir una recompensa en forma de comisión de servicios a un tribunal de grado superior, lo que les podría reportar mejores perspectivas de promoción y un salario mayor.

⁶⁷ Tales razones sólidas incluirían, en particular, el hecho de que los órganos jurisdiccionales inferiores tuvieran que seguir la jurisprudencia de los superiores, aunque esta fuera contraria al Derecho de la Unión, con lo que perderían efectivamente su libertad para plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia y para apartarse de esa jurisprudencia.

estas funciones. Parece, sin embargo, que aun en el caso de que los jueces sean nombrados o promovidos efectivamente por el poder ejecutivo, esto no resulta problemático por sí mismo a efectos de la independencia judicial.⁶⁸

67. El Tribunal de Justicia respaldó esta tesis, entre otras, en las sentencias *A. B. y otros (Nombramiento de jueces del Tribunal Supremo — Recursos)*⁶⁹ y *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim y otros*.⁷⁰ Esta última sentencia tenía por objeto las condiciones en que el ministro de Justicia puede adscribir un juez en comisión de servicios a un tribunal de grado superior y revocar esa comisión de servicio. En dicho asunto, el Tribunal de Justicia destacó, en esencia, que, para evitar la arbitrariedad y el riesgo de manipulación, lo importante no es tanto «quién» es el responsable de adoptar las decisiones, sino que tales decisiones se adopten con arreglo a criterios conocidos de antemano y se motiven debidamente.⁷¹ Evidentemente, esto no significa que carezca de pertinencia la cuestión de «quién» es el responsable de nombrar o de promover a los jueces: cuanto más problemática resulte dicha cuestión desde el punto de vista, por ejemplo, de la separación de poderes o debido al grado de subordinación existente entre el organismo responsable del nombramiento y los jueces que se benefician del mismo, más salvaguardias sustantivas y procedimentales son necesarias, en mi opinión, para contrarrestar la apariencia de irregularidad que en otro caso pudiera producirse. Así pues, son estas salvaguardias las que son determinantes a este respecto.

68. A mi parecer, estas conclusiones también pueden aplicarse al caso de autos. En todos los casos, incluidos aquellos en los que el organismo encargado de resolver sobre el nombramiento o la promoción de los jueces nacionales parece estar bien posicionado para hacerlo, lo que resulta decisivo a efectos de la independencia judicial no es tanto quién lleva a cabo un procedimiento de promoción como el establecido por el Reglamento impugnado, sino si los criterios aplicados por el organismo encargado de llevar a cabo dicho procedimiento son suficientemente claros, objetivos y verificables,⁷² y si ese organismo tiene obligación de motivar sus decisiones. Es también pertinente la cuestión de si cabe interponer un recurso judicial contra las decisiones.⁷³

69. Dicho esto, pasaré a examinar si, en una situación como la del litigio principal, los criterios que la comisión de selección debe aplicar cumplen estos requisitos.

2. Segundo aspecto: criterios aplicados por la comisión de selección

70. En el presente asunto, corresponde, como ya he subrayado, al tribunal remitente comprobar si los criterios aplicados por la comisión de selección en el marco del procedimiento de «promoción efectiva» cumplen los requisitos que he expuesto en el anterior apartado 68 o, por el contrario, pueden conferir una «potestad discrecional indebida» a sus miembros, que genere una duda

⁶⁸ De lo contrario, el hecho de que en un número significativo de Estados miembros los jueces sean nombrados por el jefe de Estado o de Gobierno, es decir, por el ejecutivo, significaría automáticamente que ninguno de ellos es independiente (véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en los asuntos acumulados *Euro Box Promotion* y otros, C-357/19 y C-547/19, EU:C:2021:170, punto 217).

⁶⁹ Véase la sentencia de 2 de marzo de 2021 (C-824/18, EU:C:2021:153), apartados 122 y 123 y jurisprudencia citada.

⁷⁰ Véase la sentencia de 16 de noviembre de 2021 (C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:931).

⁷¹ *Ibidem*, apartado 79.

⁷² La jurisprudencia del Tribunal de Justicia parece considerar, en esencia, que las decisiones que afectan a las condiciones de desarrollo y finalización de las carreras de los jueces en activo pueden generar dudas razonables en el ánimo de los justiciables en cuanto a la independencia e imparcialidad de los jueces de que se trate cuando estén sujetas a criterios que son demasiado vagos, subjetivos o no verificables [véase, en este sentido, la sentencia *Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios)*, apartado 122].

⁷³ Véase, en este sentido, la sentencia *Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo)*, apartado 114. Véase asimismo la sentencia *Euro Box Promotion* y otros, apartado 240 y jurisprudencia citada.

razonable en el ánimo de los justiciables en cuanto a la independencia de los jueces de los órganos jurisdiccionales inferiores afectados por dicho procedimiento. Existe una potestad discrecional indebida, en particular, cuando las modalidades que caracterizan a un procedimiento concreto o los criterios aplicados al desarrollar ese procedimiento no están establecidos por la ley (y, por tanto, no son verificables), son vagos o irrelevantes o permiten conjeturar sobre las influencias políticas o de otro tipo (por ejemplo, cuando los criterios aplicados no son suficientemente objetivos).⁷⁴

71. En este contexto, creo que varios elementos de los autos merecen una especial atención.

72. En primer lugar, el procedimiento de promoción efectiva está sometido a dos conjuntos de criterios distintos y claramente establecidos. En efecto, con arreglo al Reglamento impugnado, deben tenerse en cuenta tres criterios en la evaluación del desempeño de los candidatos: i) la capacidad de análisis y de síntesis; la coherencia en la forma de expresarse; ii) la claridad y la lógica del razonamiento; el análisis de los argumentos de las alegaciones y medios de defensa de las partes; el respeto a la jurisprudencia de la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo) y de los tribunales superiores, y iii) el cumplimiento de unos plazos razonables para sustanciar los asuntos y dictar las resoluciones.⁷⁵ Por otra parte, para evaluar la conducta de los candidatos se utilizan dos criterios: i) la corrección de la actitud o del comportamiento del candidato frente a litigantes, abogados, peritos e intérpretes durante las vistas y otras actividades profesionales, y su capacidad de manejar las situaciones que se suscitan dentro de la sala de vistas, y ii) la capacidad del candidato de cooperar con otros miembros del órgano jurisdiccional y de comunicarse con otros jueces y con el personal.⁷⁶ Estos criterios se enumeran claramente en el Reglamento impugnado y son, por tanto, verificables. Además, todos ellos son pertinentes para formarse una opinión sobre la actividad judicial y los méritos del candidato.⁷⁷

73. En segundo lugar, en cuanto a si dichos criterios son suficientemente objetivos, debo observar que, para comprobar el cumplimiento de los dos primeros criterios, la comisión de selección utiliza una muestra de diez resoluciones dictadas por los candidatos en los tres años precedentes.⁷⁸ Estas resoluciones son seleccionadas al azar mediante un programa informático y basándose, de nuevo, en criterios uniformes.⁷⁹ Además, con el fin de evaluar las aptitudes de los candidatos según los diversos criterios relativos a su conducta, la comisión de selección examina una muestra de grabaciones de las vistas que ha presidido cada candidato.⁸⁰ La comisión toma en consideración asimismo la información que consta en el expediente profesional de los candidatos,

⁷⁴ Véase, en este sentido, la sentencia del TEDH de 12 de enero de 2016, *Miracle Europe Kft. c. Hungría* (CE:ECHR:2016:0112JUD005777413), § 58.

⁷⁵ Véase el artículo 43, apartado 1, del Reglamento impugnado.

⁷⁶ Véase el artículo 45, apartado 1, del Reglamento impugnado.

⁷⁷ Siempre que, por supuesto, el criterio relativo al respeto de unos plazos razonables para sustanciar los asuntos y dictar las resoluciones no afecte a la libertad de los jueces de los órganos jurisdiccionales inferiores de plantear cuestiones al Tribunal de Justicia y de hacer caso omiso de la jurisprudencia de los tribunales de grado superior si es contraria al Derecho de la Unión (véase la nota 68 anterior).

⁷⁸ Véase el artículo 39, apartado 1, del Reglamento impugnado. En lo que atañe al tercer criterio —que se refiere al respeto de los plazos— la evaluación se basa en una serie de datos estadísticos y otros documentos proporcionados por el tribunal del que forman parte los candidatos. Esa información versa sobre el trabajo de los candidatos (por ejemplo, el tiempo que tardaron de media en dictar las resoluciones) y la actividad del tribunal al que pertenecen.

⁷⁹ Véase el artículo 39, apartado 6, del Reglamento impugnado. Los demandantes en el litigio principal sostienen que las diez resoluciones en que la comisión de selección basa su evaluación no son suficientemente representativas del desempeño de los candidatos. A este respecto, debo señalar, sin embargo, que el artículo 39, apartado 2, del Reglamento impugnado exige que tales resoluciones sean «pertinentes», y el artículo 39, apartado 7, del referido Reglamento excluye expresamente de la evaluación determinados tipos de resoluciones (como las resoluciones de archivo). Además, aducen que no se comunican a los candidatos dichas resoluciones y, por tanto, no pueden formular reservas. Sin perjuicio de las verificaciones que ha de realizar el tribunal remitente, estimo que ello sí es posible (véase el punto 76 de las presentes conclusiones). Con arreglo al artículo 39, apartado 12, del Reglamento impugnado, los candidatos tienen también la posibilidad de comunicar resoluciones a la comisión.

⁸⁰ Véase el artículo 44, apartados 1 y 3, del Reglamento impugnado.

la información disponible en la *Inspekția Judiciară* (Inspección Judicial, Rumanía) sobre posibles infracciones disciplinarias y deontológicas durante el período pertinente, así como cualquier otra información verificable acerca de los candidatos.⁸¹

74. Por supuesto, no cabe excluir, siendo incluso inevitable, que entre en juego un cierto grado de subjetividad cuando la comisión de selección interprete estos distintos elementos con el fin de formarse una opinión sobre el desempeño y la conducta de los candidatos. Sin embargo, no es menos cierto, en mi opinión, que las fuentes de información y las pruebas en que los miembros de la comisión de selección deben basar su decisión en relación con cada candidato son bastante numerosas y diversas. Ello contribuye a que el procedimiento de «promoción efectiva» parezca basarse *a priori* en una evaluación objetiva y no discrecional.

75. En tercer lugar, debo indicar que, como se desprende de los autos, el Reglamento impugnado establece también que, para decidir qué candidatos serán promovidos, la comisión de selección ha de tener en cuenta los dictámenes motivados de la sección de la que forma parte cada candidato en el momento en que se desarrolla el procedimiento de promoción⁸² y de la correspondiente a su especialización en el tribunal jerárquicamente superior.⁸³ A este respecto, el Tribunal de Justicia ha sugerido que la intervención de otro organismo en el proceso que da lugar a la adopción de tales decisiones puede contribuir, en principio, a objetivar ese proceso. Sin embargo, ello solamente es así cuando dicho organismo sea independiente de los poderes legislativo y ejecutivo y de la autoridad o el organismo al que debe remitir el dictamen, y este último se adopte sobre la base de criterios objetivos y pertinentes y esté debidamente motivado, de manera que sea apropiado para orientar objetivamente a ese organismo o autoridad en su toma de decisiones.⁸⁴ Obviamente, incumbe al tribunal remitente verificar si así sucede.

76. Por último, en lo que atañe a la obligación de la comisión de selección de motivar las decisiones que adopta y hacer constar la posibilidad de recurrirlas judicialmente, procede indicar que, una vez concluido el procedimiento, la comisión de selección debe redactar un informe motivado indicando las calificaciones asignadas a los cinco criterios antes mencionados, así como la calificación global obtenida por el candidato.⁸⁵ Además, si el candidato tiene objeciones a ese proyecto de informe, puede plantearlas durante la preceptiva entrevista con la comisión de selección, y también por escrito.⁸⁶ El candidato dispondrá de cuarenta y ocho horas a partir del momento de la publicación de los resultados para impugnar la calificación obtenida ante la Sección para Jueces del CSM, que entonces considerará si es necesaria una nueva evaluación y procederá, en su caso, a efectuarla.⁸⁷

77. En mi opinión, todos estos elementos, considerados en su conjunto, parecen confirmar la inexistencia de un riesgo real de una «potestad discrecional indebida» que genere una duda razonable en el ánimo de los justiciables en cuanto a la independencia de los jueces de que se trate. No obstante, incumbe al tribunal remitente comprobar si efectivamente es así. Sin perjuicio de esas verificaciones, me inclino por no compartir las inquietudes expresadas por los demandantes en el litigio principal en torno a la falta de objetividad de los criterios aplicados por la comisión de selección.

⁸¹ Véase el artículo 44, apartado 1, del Reglamento impugnado.

⁸² Véase el artículo 44, apartados 1, 2 y 4, del Reglamento impugnado.

⁸³ Véase el artículo 42, apartado 1, del Reglamento impugnado.

⁸⁴ Véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo), apartados 115 y 116.

⁸⁵ Véase el artículo 46 del Reglamento impugnado.

⁸⁶ Véase el artículo 47 del Reglamento impugnado.

⁸⁷ Véase el artículo 49 del Reglamento impugnado.

78. Así pues, considero que el principio de independencia judicial, consagrado en el artículo 47 de la Carta y en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 2 TUE, no es vulnerado por la adopción de un procedimiento de promoción de los jueces nacionales a un tribunal de grado superior que se base en una evaluación de su desempeño y conducta por parte de una comisión integrada por el presidente y los jueces de tal tribunal superior que, además de realizar esa evaluación, resuelven los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas por los jueces de los órganos jurisdiccionales inferiores y llevan a cabo evaluaciones periódicas de dichos jueces una vez que, en su caso, sean promovidos al tribunal superior de que se trate. Sin embargo, aun cuando los propios miembros de tal comisión sean independientes, los criterios que apliquen deben ser suficientemente objetivos, pertinentes y verificables de modo que no generen una duda razonable en el ánimo de los justiciables en cuanto a la impermeabilidad de los jueces de los órganos jurisdiccionales inferiores concernidos a injerencias o presiones externas que puedan menoscabar su independencia judicial e influir en sus resoluciones, y la comisión está obligada a motivar sus decisiones. Otro factor pertinente a este respecto es la posibilidad de que esos jueces interpongan un recurso judicial contra las decisiones que afectan a su promoción.⁸⁸

3. *Incidencia de la Decisión MCV en la evaluación de la compatibilidad*

79. Queda por examinar si la reforma introducida por el Reglamento impugnado infringe alguna disposición de la Decisión MCV o no tiene en cuenta las recomendaciones formuladas en los informes elaborados por la Comisión en aplicación de dicha Decisión (cuarta cuestión prejudicial).

80. A este respecto, debo indicar que la Decisión MCV no impone obligaciones específicas a Rumanía, salvo la obligación de informar sobre los avances que ha logrado para cumplir los indicadores del MCV y reformar su sistema judicial conforme a tales indicadores. Además, como la propia Comisión explica, ninguno de los informes que elaboró en virtud del MCV, antes o después de la adopción del Reglamento impugnado, contiene recomendaciones específicas sobre los procedimientos de promoción de los jueces de los órganos jurisdiccionales inferiores de Rumanía.

81. Efectivamente, el 22 de noviembre de 2022, la Comisión adoptó su último informe en virtud del MCV.⁸⁹ En dicho informe reconoció que la modificación del procedimiento de promoción introducida por el Reglamento impugnado había sido criticada por algunas asociaciones de jueces y fiscales y organizaciones de la sociedad civil, que sostenían que se había reducido el

⁸⁸ Añadiré que, contrariamente a lo que aducen los demandantes en el litigio principal, el Informe *ad hoc* del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) relativo a Rumanía (Norma 34) de 23 de marzo de 2018 (disponible en inglés en la siguiente dirección: <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-greco-at-its-79th-plenary-/16807b7717>) no sugiere una interpretación distinta de la que propongo al Tribunal de Justicia en el presente asunto y, en realidad, no es concluyente. En el citado Informe, el GRECO se limitó a indicar que, antes de la adopción del Reglamento impugnado, se habían manifestado «temores» de que el procedimiento de promoción en dos fases de Rumanía (que fue introducido en los artículos 46¹ a 46³ de la Ley n.º 303/2004 por la Ley n.º 242/2018) «ofreciese un mayor margen para ejercer influencias personales o políticas en las decisiones sobre la carrera profesional, lo cual podría afectar a la neutralidad e integridad del sistema judicial» (punto 31). En su Informe de seguimiento de 21 de junio de 2019 (disponible en inglés en la dirección siguiente: <https://rm.coe.int/follow-up-report-to-the-ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-gr/1680965687>), el GRECO afirmó que los «trabajos preparatorios» relativos al nombramiento de jueces y fiscales a puestos superiores estaban «en curso» en Rumanía (ese trabajo desembocó finalmente en la adopción del Reglamento impugnado). Nada en estos informes, ambos anteriores a la adopción del Reglamento impugnado, se refiere específicamente a los cambios introducidos por ese instrumento.

⁸⁹ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a los progresos realizados por Rumanía en el marco del mecanismo de cooperación y verificación, de 22 de noviembre de 2022 [COM(2022) 664 final], p. 5.

carácter meritocrático y competitivo del procedimiento. Sin embargo, no señaló ningún problema específico ni formuló ninguna recomendación sobre el procedimiento de promoción de los jueces.

82. Dicho esto, creo que subyace a la cuarta cuestión prejudicial planteada por el tribunal remitente si debe entenderse que Rumanía no podía modificar su procedimiento de promoción precisamente porque los informes del MCV publicados antes de la adopción del Reglamento impugnado no recogen tales recomendaciones. En otras palabras, si el silencio de los informes acerca de esta cuestión debería interpretarse como una obligación de Rumanía de no modificar el *statu quo*.

83. No creo que este planteamiento sea acertado. En mi opinión, Rumanía mantiene la libertad, en el marco de la aplicación del MCV, de organizar su sistema judicial como estime oportuno siempre que tenga en cuenta las recomendaciones establecidas en los informes de la Comisión adoptados en aplicación de dicho mecanismo y se cerciore de que todas las reformas que adopte en ese contexto cumplan los indicadores del MCV y las demás exigencias del Derecho de la Unión en general. En consonancia con lo que he afirmado en el punto 42 de las presentes conclusiones, tampoco en este caso la finalidad consiste en imponer a Rumanía un modelo específico para la organización de su poder judicial, sino en garantizar que se establezcan determinadas salvaguardias en el modelo que desee instaurar. A estos efectos, es a mi juicio indiferente que el procedimiento anterior se haya mantenido inalterado durante más de diez años: Rumanía estaba autorizada a cambiarlo.⁹⁰

V. Conclusión

84. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por la Curtea de Apel Ploiești (Tribunal Superior de Ploiești, Rumanía) del modo siguiente:

«1) El artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 2 TUE,

deben interpretarse en el sentido de que el principio de independencia judicial es aplicable a los procedimientos de promoción de los jueces. Dicho principio no es vulnerado por la adopción de un procedimiento de promoción de los jueces nacionales a un tribunal de grado superior que se base en una evaluación de su desempeño y conducta por parte de una comisión integrada por el presidente y los jueces de tal tribunal superior que, además de realizar esa evaluación, resuelven los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas por los jueces de los órganos jurisdiccionales inferiores y llevan a cabo evaluaciones periódicas de dichos jueces una vez que, en su caso, sean promovidos al tribunal superior de que se trate. Sin embargo, aun cuando los propios miembros de tal comisión sean independientes, los criterios que apliquen deben ser suficientemente objetivos, pertinentes y verificables de modo que no generen una duda razonable en el ánimo de los justiciables en cuanto a la impermeabilidad de los jueces de los órganos jurisdiccionales inferiores concernidos a injerencias o presiones externas que puedan menoscabar su independencia

⁹⁰ Cabe señalar que los demandantes en el litigio principal sostienen que la reforma se introdujo sin la oportuna consulta a los miembros de la magistratura y de manera súbita. Estoy de acuerdo en que la forma de adoptar una reforma del sistema judicial puede, en un pequeño número de casos, indicar la existencia de un problema sistémico de independencia judicial. Sin embargo, esta situación se limita, a mi juicio, a casos bastante extremos, como aquellos en los que la reforma se adopta mediante una orden o decreto de urgencia y cuando resulta evidente que ese modo de proceder persigue eludir los procedimientos legislativos ordinarios de modo incompatible con las exigencias del Estado de Derecho.

judicial e influir en sus resoluciones, y la comisión está obligada a motivar sus decisiones. Otro factor pertinente a este respecto es la posibilidad de que esos jueces interpongan un recurso judicial contra las decisiones que afectan a su promoción.

- 2) El artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales y el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 2 TUE y la Decisión 2006/928/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción,

deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a la adopción de reformas judiciales en Rumanía cuando tales reformas cumplan las exigencias derivadas del Derecho de la Unión y cuando el único motivo para oponerse a su adopción consista en que la Comisión Europea no ha formulado ninguna recomendación específica en los informes que ha elaborado sobre la base de la Decisión 2006/928 en relación con el objeto específico de esas reformas.»