



Recopilación de la Jurisprudencia

AUTO DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera)

de 3 de febrero de 2025 *

«Recurso de anulación — 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 — Decisión (UE) 2023/1786 por la que se deroga la Decisión 2006/928 — Inexistencia de afectación directa — Inadmisibilidad»

En el asunto T-1126/23,

Asociația Inițiativa pentru Justiție, con sede en Constanza (Rumanía), representada por el Sr. V.-D. Oanea, abogado, y el Sr. C. Zatschler, SC,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por la Sra. K. Herrmann y los Sres. T. Maxian Rusche, P. van Nuffel e I. Rogalski, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera),

integrado por la Sra. P. Škvařilová-Pelzl, en funciones de Presidenta, y los Sres. I. Nömm y D. Kukovec (Ponente), Jueces;

Secretario: Sr. V. Di Bucci;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos, en particular:

- la excepción de inadmisibilidad formulada por la Comisión mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal General el 19 de febrero de 2024;
- las observaciones de la demandante sobre la excepción de inadmisibilidad presentadas en la Secretaría del Tribunal General el 11 de abril de 2024;
- la demanda de intervención de Rumanía presentada en la Secretaría del Tribunal General el 22 de febrero de 2024;

dicta el siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Auto

- 1 Mediante su recurso, basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, AsociaȚia IniȚiativă pentru JustiȚie, solicita la anulación de la Decisión (UE) 2023/1786 de la Comisión, de 15 de septiembre de 2023, por la que se deroga la Decisión 2006/928/CE 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 2023, L 229, p. 94; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Antecedentes del litigio y Decisión impugnada

- 2 El presente asunto se inscribe en el contexto de una reforma de envergadura en materia de justicia y lucha contra la corrupción en Rumanía, reforma que ha sido objeto de seguimiento a escala de la Unión Europea desde 2007 en virtud del mecanismo de cooperación y verificación establecido por 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 (DO 2006, L 354, p. 56), con ocasión de la adhesión de Rumanía a la Unión (en lo sucesivo, «MCV»).
- 3 La demandante es una asociación profesional de fiscales, creada el 14 de noviembre de 2018, que tiene por objeto velar por el respeto del valor del Estado de Derecho en Rumanía garantizando, en particular, la observancia de los derechos de los fiscales y de su independencia.
- 4 El 13 de diciembre de 2006, la Comisión de las Comunidades Europeas adoptó la Decisión 2006/928 sobre la base, en particular, de los artículos 37 y 38 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea (DO 2005, L 157, p. 203; en lo sucesivo, «Acta de Adhesión»). Los referidos artículos habilitan a la Comisión para adoptar medidas apropiadas en caso, respectivamente, de riesgo inminente de perturbación grave del funcionamiento del mercado interior derivado del incumplimiento por parte de Rumanía de los compromisos asumidos en el contexto de las negociaciones de adhesión y de riesgo inminente de deficiencias graves en Rumanía en lo tocante al respeto del Derecho de la Unión relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia.
- 5 Como señaló el Tribunal de Justicia, en particular, en la sentencia de 18 de mayo de 2021, AsociaȚia Forumul Judecătoral din România y otros (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393), apartados 157 y 158, la Decisión 2006/928 constituye una medida de este tipo, que fue adoptada debido a la existencia de riesgos inminentes de la naturaleza de los contemplados en los artículos 37 y 38 del Acta de Adhesión. En efecto, como se desprende de su informe de seguimiento de 26 de septiembre de 2006 sobre el grado de preparación para la adhesión a la Unión de Bulgaria y Rumanía [COM(2006) 549 final], al que se refiere el considerando 4 de dicha Decisión, la Comisión constató la persistencia de deficiencias en Rumanía, en particular en los ámbitos de la justicia y de la lucha contra la corrupción, y, con el fin de poner remedio a tales deficiencias, propuso al Consejo de la Unión Europea supeditar la adhesión de dicho Estado al establecimiento de un mecanismo de cooperación y verificación.
- 6 El anexo de la Decisión 2006/928 establecía cuatro indicadores que Rumanía debía cumplir, en particular, en materia de reforma del sistema judicial y de lucha contra la corrupción para resolver dichas deficiencias y garantizar la capacidad de los organismos encargados de hacer

cumplir la ley para poner en marcha y aplicar las medidas adoptadas para contribuir al funcionamiento del mercado interior y del espacio de libertad, seguridad y justicia. Más concretamente, el primero de estos indicadores tenía el siguiente tenor:

«[Rumanía debe] garantizar procesos judiciales más transparentes y eficientes, en particular incrementando la capacidad y responsabilidad del Consejo Superior de la Magistratura. Presentar informes y llevar a cabo el seguimiento de las consecuencias de los nuevos códigos procesales civil y penal.»

- 7 Los artículos 1 y 2 de la Decisión 2006/928 establecían que Rumanía informaría anualmente a la Comisión sobre los avances logrados respecto al cumplimiento de los indicadores contemplados en el anexo de dicha Decisión. Por su parte, la Comisión debía elaborar al menos cada seis meses informes dirigidos al Parlamento Europeo y al Consejo que contuvieran sus propios comentarios y conclusiones sobre los informes presentados por Rumanía.
- 8 Según su artículo 4, los destinatarios de la Decisión 2006/928 eran los Estados miembros, lo cual incluía a Rumanía a partir de su adhesión.
- 9 Según el considerando 9 de esa misma Decisión, esta tendría que derogarse una vez cumplidos satisfactoriamente todos los indicadores.
- 10 Con fecha de 15 de septiembre de 2023, la Comisión adoptó la Decisión impugnada.
- 11 Como se desprende de los considerandos 7 a 9 de dicha Decisión, la Comisión consideró, en esencia, que, habida cuenta de los avances realizados por Rumanía en el marco del MCV, tal como se habían constatado en su informe de 22 de noviembre de 2022 al Parlamento y al Consejo [COM(2022) 664 final], en particular los relativos al refuerzo de la independencia y la eficacia de la justicia mediante una revisión integral del sistema judicial, dicho Estado miembro había cumplido los compromisos asumidos en el momento de su adhesión a la Unión y se habían cumplido satisfactoriamente los cuatro indicadores definidos en la Decisión 2006/928.
- 12 Por otra parte, como se indica en el considerando 10 de la Decisión impugnada, la Comisión supervisará la aplicación de las reformas tanto por Rumanía como por los demás Estados miembros a través del ciclo anual de revisión del Estado de Derecho, iniciado mediante su Comunicación de 17 de julio de 2019 al Parlamento, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada «Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión[:] Propuesta de actuación» [COM(2019) 343 final]. En el marco de este ciclo, la Comisión elaborará informes anuales sobre el Estado de Derecho que incluyan, entre otras, recomendaciones dirigidas a los Estados miembros.
- 13 De conformidad con el artículo 1 de la Decisión impugnada, queda derogada la Decisión 2006/928.

Pretensiones de las partes

- 14 La demandante solicita al Tribunal General que:
 - Anule la Decisión impugnada.

- Condene en costas a la Comisión.
- 15 En la excepción de inadmisibilidad, planteada con arreglo al artículo 130, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la Comisión solicita al Tribunal General que:
- Declare que el recurso es manifiestamente inadmisibile.
 - Condene en costas a la demandante.
- 16 En sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, la demandante solicita al Tribunal General que:
- Desestime la excepción de inadmisibilidad planteada por la Comisión.
 - Con carácter subsidiario, una la excepción de inadmisibilidad al examen del fondo.
 - Condene a la Comisión al pago de las costas correspondientes a la excepción de inadmisibilidad.
- 17 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 22 de febrero de 2024, Rumanía solicitó intervenir en apoyo de la Comisión, con arreglo al artículo 143 del Reglamento de Procedimiento.

Fundamentos de Derecho

- 18 En virtud del artículo 130, apartados 1 y 7, del Reglamento de Procedimiento, si la parte demandada lo solicita, el Tribunal General podrá decidir sobre la inadmisión o la incompetencia sin entrar en el fondo del asunto. En el presente asunto, y dado que la Comisión ha solicitado que se decida sobre la inadmisión, el Tribunal General decide resolver sobre esta demanda sin continuar el procedimiento, al considerar que los documentos que obran en autos le proporcionan información suficiente.
- 19 La Comisión plantea la inadmisibilidad del presente recurso, alegando, con carácter principal, que la Decisión impugnada no afecta directamente a la demandante ni a ninguno de sus miembros. Con carácter subsidiario, considera que dicha Decisión no constituye un acto reglamentario, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, tercera frase, y no afecta individualmente a la demandante ni a ninguno de sus miembros.
- 20 La demandante refuta esas afirmaciones. Además, por lo que respecta a la admisibilidad de su recurso tanto en nombre propio como en nombre de los fiscales cuyos intereses defiende, la demandante sostiene que, habida cuenta de las particularidades del caso de autos, los requisitos de admisibilidad, tal como se desprenden de la jurisprudencia actual, deben flexibilizarse.
- 21 Conviene recordar, ante todo, que el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, establece que toda persona física o jurídica podrá interponer recurso contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

- 22 En el caso de autos, procede señalar que la demandante no es la destinataria de la Decisión impugnada en el sentido del primer supuesto contemplado en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 23 Por consiguiente, procede determinar si dicha Decisión afecta directamente a la demandante o a alguno de sus miembros.
- 24 Según reiterada jurisprudencia, los recursos de anulación interpuestos por asociaciones se consideran admisibles en tres situaciones: en primer lugar, cuando una disposición legal reconoce expresamente a las asociaciones profesionales una serie de facultades de carácter procedimental; en segundo lugar, cuando la asociación representa los intereses de sus miembros y estos disponen de legitimación activa y, en tercer lugar, cuando la asociación queda individualizada debido a que se ven afectados sus propios intereses como asociación, en particular porque el acto cuya anulación se solicita afecta a su posición como negociadora (véase el auto de 8 de mayo de 2019, Carvalho y otros/Parlamento y Consejo, T-330/18, no publicado, EU:T:2019:324, apartado 51 y jurisprudencia citada).

Sobre la admisibilidad del recurso de la demandante al actuar en nombre propio

- 25 En primer lugar, la demandante alega que es una organización representativa de los fiscales, formalmente reconocida, cuya misión es defender la independencia del poder judicial y, de manera más general, el valor del Estado de Derecho. Considera que, por su papel en el respeto de los artículos 2 TUE y 19 TUE, tiene un interés institucional en defender ese valor, así como un interés procesal en los procedimientos judiciales relativos al respeto y refuerzo de ese valor. Seguidamente, señala que ha sido una interlocutora preferente de la Comisión en el marco del seguimiento y establecimiento de informes relativos al MCV, de modo que la derogación de la Decisión 2006/928, sin haber sido consultada previamente, vulneró su confianza legítima. Por último, la demandante sostiene que la Decisión impugnada la afecta directamente, en la medida en que la derogación de la Decisión 2006/928 pone en peligro su trabajo en materia de protección del Estado de Derecho.
- 26 La Comisión refuta las alegaciones de la demandante.
- 27 Por lo que respecta a la primera situación mencionada por la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 24, la demandante no invoca la existencia de disposiciones legales que le reconozcan expresamente facultades de carácter procedimental y ningún elemento de los autos permite concluir que existan tales disposiciones.
- 28 Además, en la medida en que la argumentación de la demandante recogida en el anterior apartado 25 deba interpretarse en el sentido de que, para garantizar la tutela judicial efectiva de los fiscales, en particular a la luz del valor del Estado de Derecho, consagrado en el artículo 2 TUE, es preciso concederle determinadas prerrogativas procesales, procede señalar que ninguna disposición legal ha atribuido a la demandante prerrogativas para garantizar tal tutela en el contexto del MCV. Por lo tanto, no cabe declarar la admisibilidad de su recurso en relación con la primera situación mencionada en el anterior apartado 24.

- 29 Por lo que respecta a la tercera situación mencionada por la jurisprudencia recordada en el apartado 24 anterior, relativo al hecho de que se vean afectados los propios intereses de las asociaciones, en particular como negociadoras, cabe señalar que la demandante no alegó que sus intereses se vieran afectados y únicamente destacó su papel de interlocutora de la Comisión en el marco del MCV.
- 30 Pues bien, el hecho de que haya sido una «interlocutora» de la Comisión en ese marco no basta para reconocerle la condición de negociadora, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 24, en el contexto específico de la adopción de la Decisión impugnada. Por lo tanto, tampoco cabe declarar la admisibilidad de su recurso en relación con el tercer tipo de situación mencionado en dicho apartado.
- 31 Habida cuenta de lo anterior, procede concluir que la demandante no cumple los requisitos relativos a las situaciones primera y tercera recordadas en el anterior apartado 24 y, por tanto, no tiene legitimación activa para interponer un recurso en nombre propio.
- 32 Por otra parte, esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación de la demandante relativa al hecho de que, en su opinión, la derogación de la Decisión 2006/928 por la Decisión impugnada vulneró su confianza legítima.
- 33 A este respecto, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia, el derecho a invocar el principio de protección de la confianza legítima se extiende a todo justiciable al que una institución de la Unión haya hecho concebir esperanzas fundadas basadas en garantías concretas que dicha institución le haya dado. Constituyen garantías de esa índole, cualquiera que sea la forma en que se transmitan, los datos precisos, incondicionales y concordantes que emanen de fuentes autorizadas y fiables. Por el contrario, nadie puede invocar una violación de dicho principio si la Administración no le ha dado garantías concretas (véase la sentencia de 8 de mayo de 2024, VB/BCE, T-124/23, no publicada, EU:T:2024:294, apartado 60 y jurisprudencia citada).
- 34 Sin embargo, en el caso de autos, la demandante no ha indicado que la Comisión le hubiera dado garantías precisas, incondicionales y concordantes, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 33 anterior, en cuanto a la no derogación de la Decisión 2006/928. Por otra parte, procede considerar que la derogación de dicha Decisión era previsible, dado que, con arreglo a los artículos 37, párrafo segundo, y 38, párrafo segundo, del Acta de Adhesión, el MCV solo se había establecido como medida provisional.

Sobre la admisibilidad del recurso de la demandante al actuar en nombre de sus miembros, cuyos intereses defiende

- 35 De conformidad con la segunda situación mencionada por la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 24, las asociaciones tienen legitimación activa cuando representan los intereses de sus miembros y estos, a su vez, también tienen legitimación activa para interponer recurso.
- 36 En el caso de autos, la demandante sostiene, en esencia, que sus miembros, en su condición de fiscales, se ven directamente afectados por la Decisión impugnada, ya que la supresión del MCV mediante dicha Decisión podría exponerlos en mayor medida a procedimientos disciplinarios.
- 37 Además, basándose en el hecho de que el Tribunal de Justicia consideró, en 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, EU:C:2021:393), apartado 249, que los indicadores

mencionados en el anexo de la Decisión 2006/928 tenían efecto directo, la demandante estima que dichos indicadores conferían a los fiscales derechos de efecto directo, que estos podían invocar, en particular, para impugnar las acciones disciplinarias ilegítimas.

- 38 Así pues, a su juicio, la derogación de la Decisión 2006/928 tiene por efecto restringir los derechos que los fiscales que son objeto de tales acciones disciplinarias podían invocar en su defensa. Por otra parte, la demandante añade que, si bien sus miembros siempre pueden invocar el artículo 19 TUE, apartado 1, y el artículo 325 TFUE, apartado 1, para defenderse contra las acciones disciplinarias ilegítimas, no es menos cierto que los derechos conferidos por estas disposiciones son menos eficaces y menos amplios que aquellos de los que disponían en virtud del MCV.
- 39 A este respecto, la demandante sostiene, en esencia, que el ámbito de aplicación material de la Decisión 2006/928 era más amplio que el del artículo 325 TFUE, apartado 1, en la medida en que la obligación de Rumanía, derivada de los tres últimos indicadores, de luchar eficazmente contra la corrupción, en particular la corrupción de alto nivel, no se limitaba a los casos de corrupción que afectaran a los intereses financieros de la Unión. Por lo tanto, la Decisión 2006/928 permitía en mayor medida la aplicabilidad de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), garantizando que se cumpliera el requisito relativo a la aplicación del Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta.
- 40 La Comisión rechaza las alegaciones de la demandante.
- 41 Según reiterada jurisprudencia, para que una persona física o jurídica se vea directamente afectada por la medida que es objeto de recurso, deben concurrir dos condiciones acumulativas, a saber, que esa medida, por un lado, surta efectos directamente en la situación jurídica de esa persona y, por otro, que no deje ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener esta carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias (véase la sentencia de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo, C-348/20 P, EU:C:2022:548, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 42 Para determinar si un acto produce efectos en la situación jurídica de una persona y, por ende, es susceptible de recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE, hay que atenerse a la esencia del acto y apreciar sus efectos a la luz de criterios objetivos, como el contenido de dicho acto, tomando en consideración, en su caso, el contexto en el que se adoptó y las facultades de la institución autora del mismo (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo, C-348/20 P, EU:C:2022:548, apartado 63 y jurisprudencia citada).
- 43 En el caso de autos, procede señalar, con carácter preliminar, que, dado que la Decisión impugnada derogó la Decisión 2006/928, debe examinarse a la luz del objeto, del contenido y del contexto jurídico y fáctico en el que se adoptó la Decisión 2006/928 (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 24 de octubre de 2019, EPSU y Goudriaan/Comisión, T-310/18, EU:T:2019:757, apartado 25 y jurisprudencia citada). De ello se deduce que la Decisión impugnada solo puede producir directamente efectos jurídicos en la situación de los fiscales rumanos que son miembros de la asociación demandante en la medida en que la propia Decisión 2006/928 pudiera producir tales efectos.

- 44 En primer lugar, por lo que respecta al objeto de la Decisión 2006/928 y al contexto en el que fue adoptada, como se desprende de los considerandos 4 y 6 de dicha Decisión, el establecimiento del MCV y la fijación de indicadores tenían por objeto completar el proceso de adhesión de Rumanía a la Unión, con el fin de subsanar las deficiencias constatadas por la Comisión antes de dicha adhesión, en particular en los ámbitos de la justicia y de la lucha contra la corrupción.
- 45 Por lo demás, como precisó el Tribunal de Justicia, en particular, en 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, EU:C:2021:393), apartado 170, estos indicadores concretaban los compromisos específicos asumidos y los requisitos aceptados por Rumanía al concluir las negociaciones de adhesión el 14 de diciembre de 2004, recogidos en el anexo IX del Acta de Adhesión y referidos en particular a esos ámbitos.
- 46 En cuanto al objeto y al contexto de la Decisión impugnada, del artículo 1 de dicha Decisión, interpretado a la luz de sus considerandos 7 a 9, se desprende que tiene por objeto derogar la Decisión 2006/928, en la medida en que la Comisión consideró que Rumanía había cumplido los compromisos asumidos en el momento de su adhesión a la Unión y que los cuatro indicadores definidos en el anexo de esta última Decisión se habían cumplido satisfactoriamente.
- 47 En segundo lugar, por lo que respecta al contenido de la Decisión 2006/928, como se ha subrayado en los anteriores apartados 6 y 7, esta Decisión imponía, en esencia, a Rumanía la obligación de cumplir los indicadores que figuran en su anexo y de informar anualmente a la Comisión, en virtud de su artículo 1, párrafo primero, sobre los progresos realizados a este respecto. Asimismo, imponía a la Comisión, en virtud de su artículo 2, la obligación de elaborar informes destinados a analizar y evaluar los progresos realizados por Rumanía en relación con los indicadores.
- 48 En cuanto al contenido de la Decisión impugnada, sus considerandos 4 a 8 ponen de relieve las etapas relativas a los progresos realizados por Rumanía en el marco del MCV, que subyacen a la conclusión alcanzada en el considerando 9, según la cual los indicadores establecidos en la Decisión 2006/928 se cumplieron satisfactoriamente. Además, como se ha subrayado en el anterior apartado 12, el considerando 10 de la Decisión impugnada dispone, en esencia, que la Comisión proseguirá el seguimiento de las reformas necesarias en los distintos Estados miembros, incluida Rumanía, a través del ciclo anual de revisión del Estado de Derecho.
- 49 Procede añadir que, en 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, EU:C:2021:393), tras haber señalado, en los apartados 166 y 167, que la Decisión 2006/928, como decisión adoptada con arreglo al artículo 288 TFUE, párrafo cuarto, «[era] obligatoria en todos sus elementos» para Rumanía, el Tribunal de Justicia precisó los efectos jurídicos tanto de los indicadores como de los informes elaborados por la Comisión sobre la base del artículo 2 de dicha Decisión.
- 50 Por lo que respecta a los efectos jurídicos de los indicadores, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 172 de 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, EU:C:2021:393), que esos indicadores tenían carácter vinculante para Rumanía, de manera que este Estado miembro estaba sujeto a la obligación específica de cumplirlos y de adoptar las medidas apropiadas a efectos de su consecución a la mayor brevedad. Asimismo, el Tribunal de Justicia estimó que Rumanía debía abstenerse de aplicar cualquier medida que pudiera poner en riesgo el cumplimiento de dichos

indicadores. El Tribunal de Justicia precisó, además, en el apartado 249 de dicha sentencia, que esos indicadores estaban formulados en términos claros y precisos y no estaban sujetos a ninguna condición, de modo que tenían efecto directo.

- 51 En cuanto a los efectos jurídicos de los informes elaborados por la Comisión sobre la base del artículo 2 de la Decisión 2006/928, el Tribunal de Justicia declaró que dichos informes establecían exigencias en relación con Rumanía y le dirigían recomendaciones para el cumplimiento de los indicadores. Conforme al principio de cooperación leal, recogido en el artículo 4 TUE, apartado 3, Rumanía debía tener en cuenta debidamente esas exigencias y recomendaciones y, en los ámbitos cubiertos por los indicadores, debía abstenerse de adoptar o de mantener medidas que hubieran podido poner en peligro el resultado prescrito por esas mismas exigencias y recomendaciones.
- 52 De los elementos señalados en los anteriores apartados 44, 47 y 49 a 51 se desprende inequívocamente que la Decisión 2006/928 se limitaba a imponer a Rumanía obligaciones consistentes, en primer término, en adoptar las medidas necesarias para cumplir los indicadores definidos en el anexo de dicha Decisión; en segundo término, en presentar a la Comisión informes anuales sobre los progresos realizados a este respecto y, en tercer término, en tener debidamente en cuenta las exigencias y recomendaciones formuladas por la Comisión en sus propios informes.
- 53 De ello se deduce que, contrariamente a lo que alega la demandante, la Decisión 2006/928 no confirió ningún derecho a sus miembros, de modo que no puede considerarse que produzca directamente efectos en su situación jurídica. El hecho de que el Tribunal de Justicia haya considerado que los indicadores contemplados en el anexo de dicha Decisión tenían efecto directo carece de incidencia a este respecto.
- 54 En apoyo de esta conclusión, en primer lugar, cabe señalar que, contrariamente a lo que alega la demandante, el hecho de que el Tribunal de Justicia haya reconocido efecto directo a los indicadores no entraña *per se* que estos impliquen necesariamente derechos correlativos para los fiscales que estos pueden invocar directamente ante el juez nacional.
- 55 A este respecto, cabe recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que, «en todos los casos en que las disposiciones [de un acto de la Unión] resultan, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas, dichas disposiciones [...] pueden ser invocadas contra cualquier disposición nacional no conforme con [dicho acto de la Unión], o en la medida en que defin[a]n derechos que los particulares pued[a]n alegar frente al Estado» (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de enero de 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, apartado 25, y de 28 de noviembre de 2013, MDDP, C-319/12, EU:C:2013:778, apartado 47 y jurisprudencia citada).
- 56 El empleo de la conjunción «o» implica que el principio del efecto directo no se interpreta exclusivamente en el sentido que resulta de la jurisprudencia derivada de la sentencia de 5 de febrero de 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1), sino también en el sentido de que condiciona la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales de abstenerse de aplicar toda normativa o jurisprudencia nacional contraria al Derecho de la Unión. Pues bien, de la lectura del apartado 249 de 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, EU:C:2021:393), a la luz del tenor de la tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-195/19 y del análisis

efectuado por el Tribunal de Justicia en relación con dicha cuestión prejudicial, se desprende que el Tribunal de Justicia quiso reconocer efecto directo a los indicadores desde esta segunda perspectiva.

- 57 De ello se deduce que no puede acogerse la alegación de la demandante según la cual los indicadores, debido a su efecto directo, confieren derechos a los fiscales que estos pueden invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales para impugnar, en particular, las acciones disciplinarias ilegítimas. Por lo demás, es preciso señalar que la demandante no ha identificado ningún derecho específico supuestamente concedido a los fiscales o, de manera más concreta, a sus miembros.
- 58 En segundo lugar, el hecho de que el Tribunal de Justicia haya considerado que los indicadores tienen efecto directo no implica, como alega la demandante, que produzcan directamente efectos en la situación jurídica de sus miembros y, en consecuencia, que lo mismo sucede con su derogación.
- 59 A este respecto, procede señalar, ante todo, que el efecto directo de los indicadores no entraña que los particulares puedan impugnar la supresión de estos sin demostrar que dicha supresión suponga por sí misma un menoscabo directo e individual de su posición jurídica, demostración que no se ha producido en el presente asunto.
- 60 Seguidamente, cabe recordar que el juez de la Unión ya ha declarado que la cuestión de si un particular está directamente afectado por un acto de la Unión del que no es destinatario debe apreciarse teniendo en cuenta tanto el objeto de ese acto (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de abril de 2003, *Royal Philips Electronics/Comisión*, T-119/02, EU:T:2003:101, apartado 276) como el marco jurídico que resulta de él. Si se desprende de las disposiciones recogidas en el referido acto que sus efectos se limitan a las relaciones entre la Unión y el Estado miembro destinatario, no puede considerarse que ese mismo acto produce efectos jurídicos en los particulares (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de mayo de 2017, *Green Source Poland/Comisión*, T-512/14, EU:T:2017:299, apartados 35, 37 y 45 a 64).
- 61 Pues bien, en el caso de autos, de los elementos señalados en los anteriores apartados 44, 45 y 47 se desprende inequívocamente que el objetivo de la Decisión 2006/928 era garantizar que Rumanía subsanara las deficiencias constatadas antes de la adhesión, en particular en los ámbitos de la justicia y de la lucha contra la corrupción, con vistas a completar el proceso de adhesión. También se desprende con la misma claridad de las disposiciones contenidas en dicha Decisión que sus efectos se circunscribían a las relaciones entre la Unión y Rumanía, sin que dicha Decisión mencionara directa o indirectamente a los particulares, incluidos los fiscales.
- 62 Además, el propio tenor de los indicadores da a entender que, si bien se refieren, en particular, a la organización de la justicia en Rumanía, no estaban destinados a producir efectos directamente en la situación jurídica de los fiscales rumanos, aun cuando, habida cuenta del efecto directo de dichos indicadores, el juez nacional, de oficio o a instancia de los justiciables, incluidos los fiscales, podía, antes de la derogación de la Decisión 2006/928, invocar la incompatibilidad de una normativa nacional con respecto a ellos. Por otra parte, una solución contraria llevaría a que la derogación de cualquier norma de la Unión a la que se hubiera reconocido efecto directo afectara directamente a la situación jurídica de todos los particulares que, antes de dicha derogación, podían invocar dicha norma frente a una norma nacional. Pues bien, no puede acogerse tal extensión del primer requisito de la afectación directa.

- 63 Por último, procede señalar que, si bien el Tribunal de Justicia ya ha considerado que, en determinadas situaciones, el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros en el marco de la aplicación de una disposición de un acto de la Unión no puede bastar, como tal, para estimar que dicha disposición carece de efecto directo [véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de marzo de 2013, *Salzburger Flughafen*, C-244/12, EU:C:2013:203, apartado 29 y jurisprudencia citada; de 14 de enero de 2021, *RTS infra y Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel*, C-387/19, EU:C:2021:13, apartado 47 y jurisprudencia citada, y de 8 de marzo de 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Efecto directo)*, C-205/20, EU:C:2022:168, apartados 16 a 25 y jurisprudencia citada], de su jurisprudencia se desprende, en cambio, que la existencia de un margen de apreciación impide que se cumpla el primer requisito de la afectación directa (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 2022, *Nord Stream 2/Parlamento y Consejo*, C-348/20 P, EU:C:2022:548, apartados 74 y 76).
- 64 Pues bien, en el caso de autos, de la propia naturaleza de las medidas que Rumanía debía adoptar a efectos de la aplicación de la Decisión 2006/928, en tanto que se referían, en particular, a aspectos relativos a la organización de su sistema judicial, se desprende que dicho Estado miembro disponía de un margen de apreciación para la adopción de tales medidas. A este respecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia ha señalado de manera reiterada que corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia, precisando al mismo tiempo que, al ejercer esta competencia, deben cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión [véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2019, *Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo)* C-619/18, EU:C:2019:531, apartado 52 y jurisprudencia citada].
- 65 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede concluir que la Decisión 2006/928 no producía directamente efectos en la situación jurídica de los miembros de la demandante.
- 66 Pues bien, dado que, como se ha señalado en el apartado 43 anterior, el alcance de la Decisión impugnada debe interpretarse a la luz del de la Decisión 2006/928 que deroga, procede estimar que tampoco puede considerarse que la Decisión impugnada produzca directamente efectos en la situación jurídica de los miembros de la demandante.
- 67 Dicho esto, procede recordar que, pese a la derogación de la Decisión 2006/928, los fiscales objeto de procedimientos disciplinarios siempre pueden invocar la tutela judicial que les confiere el Derecho de la Unión, sobre la base del artículo 19 TUE [véase, en este sentido, la sentencia de 8 de mayo de 2024, *Asociația Forumul Judecătorilor din România (Asociaciones de jueces y fiscales)*, C-53/23, EU:C:2024:388, apartados 34 y 39 y jurisprudencia citada].
- 68 Por otra parte, por lo que respecta a la argumentación de la demandante basada, en esencia, en que la derogación de la Decisión 2006/928 por la Decisión impugnada tiene efectos directos en la situación jurídica de sus miembros, en la medida en que esta última Decisión tenía, a su juicio, un alcance más amplio que el artículo 325 TFUE, apartado 1, y, por tanto, podía dar lugar en mayor medida a la aplicabilidad de la Carta en los asuntos relacionados con la lucha contra la corrupción, debe desestimarse.
- 69 En efecto, ha de señalarse que, como alega, en esencia, la Comisión, más allá de la normativa relativa a la protección de los intereses financieros de la Unión, el legislador de la Unión ha adoptado toda una serie de actos de Derecho derivado que regulan los diferentes aspectos de la lucha contra la corrupción en general, como, en particular, el Convenio establecido sobre la base del artículo K.3, apartado 2, letra c), del Tratado de la Unión Europea, relativo a la lucha contra los

actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea (DO 1997, C 195, p. 2), y la Decisión Marco 2003/568/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado (DO 2003, L 192, p. 54). Por otra parte, es preciso recordar que, en el asunto que dio lugar a la sentencia de 25 de enero de 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, EU:C:2024:70), apartado 42, que versaba sobre un asunto de corrupción en el que el órgano jurisdiccional remitente había preguntado, en particular, al Tribunal de Justicia acerca de los indicadores mencionados en el anexo de la Decisión 2006/928, el Tribunal de Justicia consideró que el requisito de la aplicación del Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, se cumplía a través de la Decisión Marco antes mencionada, sin que fuera necesario pronunciarse sobre la eventual pertinencia de los indicadores contemplados en el anexo de dicha Decisión. De ello se deduce que, contrariamente a lo que alega la demandante, la Carta resulta aplicable a los asuntos relativos a la lucha contra la corrupción, con independencia de la derogación de la Decisión 2006/928.

- 70 De todo lo anterior se deriva que la Decisión impugnada no produce directamente efectos en la situación jurídica de los miembros de la demandante. Por lo tanto, no puede considerarse que dicha Decisión la afecte directamente.
- 71 Pues bien, dado que los requisitos establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, segunda parte de la frase, tal como se han recordado en el apartado 41 anterior, son acumulativos, procede considerar que la demandante no tiene legitimación activa para interponer un recurso de anulación contra la Decisión impugnada, sin que sea siquiera necesario pronunciarse sobre el segundo requisito contemplado en dicha disposición.
- 72 Por otra parte, la demandante tampoco puede basarse en la tercera parte de la frase del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, relativa a los actos reglamentarios, argumentando que los fiscales cuyos intereses defiende tienen legitimación activa sobre la base de esta tercera parte de la frase. En efecto, el requisito de que el acto impugnado afecte directamente a la parte demandante tiene el mismo significado tanto en la segunda parte de la frase del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, como en la tercera parte de la frase de esta disposición (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo, C-348/20 P, EU:C:2022:548, apartado 73). En estas circunstancias, dado que la Decisión impugnada no afecta directamente a la demandante, no procede examinar si dicha Decisión constituye un acto reglamentario en el sentido de la tercera parte de la frase del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 73 Habida cuenta de lo anterior, y dado que los fiscales cuyos intereses defiende la demandante no tienen, por sí mismos, legitimación activa, la demandante tampoco cumple los requisitos para que su recurso sea admisible en virtud de la segunda situación a la que se refiere la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 24.

Sobre la flexibilización de los requisitos de admisibilidad

- 74 Según la demandante, en circunstancias como las del caso de autos, deben flexibilizarse los requisitos de admisibilidad del recurso. La demandante considera, en efecto, que los requisitos de admisibilidad deben aplicarse con cierta flexibilidad, en particular por razón de los imperativos relativos a la tutela judicial efectiva y al Estado de Derecho, valor fundacional de la Unión que forma parte de su propia identidad. Además, basándose en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de abril de 2024, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros c. Suiza (CE:ECHR:2024:0409JUD005360020), en la que este último Tribunal admitió, sobre la base del

artículo 6, apartado 1, del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), la legitimación activa de una asociación creada con el fin de promover y aplicar medidas efectivas de protección del clima, la demandante estima, en esencia, que, en la medida en que las consideraciones relacionadas con la protección del valor del Estado de Derecho tienen una importancia equivalente a las relacionadas con la protección del clima, el enfoque que resulta de la sentencia citada debería aplicarse *mutatis mutandis* en el presente asunto. Por otra parte, según la demandante, sería preferible ajustar los requisitos de legitimación de las asociaciones desde la perspectiva de la adhesión de la Unión al CEDH.

- 75 Es preciso señalar que, si bien es cierto que los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, deben interpretarse a la luz del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, tal interpretación no debe conducir a eliminar los requisitos expresamente contemplados por dicho Tratado (véanse las sentencias de 3 de octubre de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 98 y jurisprudencia citada, y de 28 de abril de 2015, *T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión*, C-456/13 P, EU:C:2015:284, apartado 44 y jurisprudencia citada).
- 76 Concretamente, la protección que confiere el artículo 47 de la Carta no tiene por objeto modificar el sistema de control judicial establecido en los Tratados ni, en particular, las normas relativas a la admisibilidad de los recursos presentados directamente ante los órganos jurisdiccionales de la Unión (véase la sentencia de 3 de octubre de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartados 97 y jurisprudencia citada).
- 77 Además, la protección que concede el artículo 47 de la Carta no exige que un justiciable pueda, de forma incondicional, presentar un recurso de anulación directamente ante los órganos jurisdiccionales de la Unión contra un acto de esta (sentencia de 28 de octubre de 2020, *Associazione GranoSalus/Comisión*, C-313/19 P, no publicada, EU:C:2020:869, apartado 62).
- 78 En el caso de autos, como se desprende de los apartados 31 y 73 anteriores, la demandante no puede alegar que la Decisión impugnada la afecta directamente ni en su propio nombre ni en nombre de sus miembros, cuyos intereses defiende.
- 79 Por otra parte, en lo tocante a la referencia que hace la demandante al enfoque seguido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en relación con el artículo 6, apartado 1, del CEDH, en la sentencia mencionada en el apartado 74 anterior, basta con recordar que, si bien los derechos fundamentales reconocidos por el CEDH forman parte del Derecho de la Unión como principios generales —como confirma el artículo 6 TUE, apartado 3— y el artículo 52, apartado 3, de la Carta dispone que los derechos contenidos en ella que correspondan a derechos garantizados por el CEDH tienen el mismo sentido y alcance que el que les confiere dicho Convenio, este no constituye, dado que la Unión no se ha adherido a él, un instrumento jurídico integrado formalmente en el ordenamiento jurídico de la Unión. Según las explicaciones relativas al artículo 52 de la Carta, el apartado 3 de ese artículo pretende garantizar la coherencia necesaria entre la Carta y el CEDH, «sin que ello afecte a la autonomía del Derecho de la Unión y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea» [véase la sentencia de 2 de septiembre de 2021, *LG y MH (Autoblanqueo)*, C-790/19, EU:C:2021:661, apartado 75 y jurisprudencia citada].

- 80 En estas circunstancias, una flexibilización de los requisitos de admisibilidad, como solicita la demandante, implicaría, de hecho, prescindir del requisito de la afectación directa, que se recoge expresamente en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, lo que sería contrario a la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 75.
- 81 Cabe añadir que, como se desprende del artículo 19 TUE, apartado 1, el control judicial del cumplimiento del ordenamiento jurídico de la Unión corresponde, en todo caso, no solo al Tribunal de Justicia, sino también a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. En efecto, el Tratado FUE, mediante sus artículos 263 y 277, por una parte, y mediante su artículo 267, por otra, ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a garantizar el control de la legalidad de los actos de la Unión, confiando dicho control al juez de la Unión (véase la sentencia de 28 de abril de 2015, T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión, C-456/13 P, EU:C:2015:284, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 82 A tal efecto, debe precisarse que los justiciables, en el marco de un procedimiento nacional, tienen derecho a impugnar judicialmente la legalidad de cualquier resolución o de cualquier otro acto nacional por el que se les aplique un acto de la Unión de alcance general, invocando la invalidez de este último acto (véase la sentencia de 28 de abril de 2015, T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión, C-456/13 P, EU:C:2015:284, apartado 46 y jurisprudencia citada).
- 83 De lo anterior se deduce que la remisión prejudicial para que se aprecie la validez de un acto constituye, de la misma manera que el recurso de anulación, una modalidad del control de la legalidad de los actos de la Unión (véase la sentencia de 28 de abril de 2015, T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión, C-456/13 P, EU:C:2015:284, apartado 47 y jurisprudencia citada).
- 84 A este respecto, es oportuno recordar que, cuando un órgano jurisdiccional nacional estima que uno o varios de los motivos de invalidez de un acto de la Unión alegados por las partes o, en su caso, formulados de oficio están fundados, debe suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre dicha validez, ya que el Tribunal de Justicia es el único competente para declarar la invalidez de un acto de la Unión (véase la sentencia de 28 de abril de 2015, T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión, C-456/13 P, EU:C:2015:284, apartado 48 y jurisprudencia citada).
- 85 Respecto de las personas que no cumplen los requisitos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, para interponer un recurso ante los tribunales de la Unión, corresponde, por tanto, a los Estados miembros prever un sistema de vías de recurso y de procedimientos que permita garantizar el respeto del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (véase la sentencia de 28 de abril de 2015, T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión, C-456/13 P, EU:C:2015:284, apartado 49 y jurisprudencia citada).
- 86 Esta obligación de los Estados miembros se reafirma en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, según el cual estos «establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión». Asimismo, tal obligación resulta del artículo 47 de la Carta en cuanto a las medidas adoptadas por los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta (véase la sentencia de 28 de abril de 2015, T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión, C-456/13 P, EU:C:2015:284, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 87 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede estimar la excepción de inadmisibilidad planteada por la Comisión y declarar la inadmisibilidad del recurso.

Sobre la demanda de intervención presentada por Rumanía

- 88 Conforme al artículo 144, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, cuando el demandado presente una excepción de inadmisibilidad o de incompetencia, contemplada en el artículo 130, apartado 1, del referido Reglamento, no se decidirá sobre la demanda de intervención hasta que la excepción haya sido rechazada o unida al examen del fondo. Además, con arreglo al artículo 142, apartado 2, del mismo Reglamento, la intervención quedará sin objeto, en particular, cuando se declare la inadmisibilidad de la demanda.
- 89 Pues bien, dado que en el presente asunto ha sido estimada la excepción de inadmisibilidad y que, por consiguiente, este auto pone fin al proceso, no procede pronunciarse sobre la demanda de intervención presentada por Rumanía.

Costas

- 90 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla en costas, de conformidad con lo solicitado por la Comisión.
- 91 Por otra parte, con arreglo al artículo 144, apartado 10, del Reglamento de Procedimiento, Rumanía cargará con sus propias costas correspondientes a la demanda de intervención.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera)

resuelve:

- 1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.**
- 2) Sobreseer la demanda de intervención presentada por Rumanía.**
- 3) Asociația Inițiativă pentru Justiție cargará con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.**
- 4) Rumanía cargará con sus propias costas correspondientes a la demanda de intervención**

Dictado en Luxemburgo, a 3 de febrero de 2025.

El Secretario
V. Di Bucci

La Presidenta en funciones
P. Škvařilová-Pelzl