



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 23 de septiembre de 2020¹

Asuntos acumulados C-83/19, C-127/19 y C-195/19

**Asociația «Forumul Judecătorilor din România»
contra**

Inspekția Judiciară

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunalul Mehedintși (Tribunal de Distrito de Mehedintși, Rumanía)]

y

**Asociația «Forumul Judecătorilor din România»,
Asociația «Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor»
contra**

Consiliul Superior al Magistraturii

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

y

PJ

contra

QK

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

Asunto C-291/19

SO

contra

TP y otros

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

Asunto C-355/19

**Asociația «Forumul Judecătorilor din România»,
Asociația «Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor»,
OL**

contra

Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție — Procurorul General al României

¹ Lengua original: inglés.

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

«Petición de decisión prejudicial — Tratado de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea — Decisión 2006/928/CE de la Comisión por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación (MCV) — Naturaleza y efectos jurídicos del MCV y de los informes elaborados por la Comisión en el marco de este mecanismo —
Nombramiento provisional de la dirección de la Inspección Judicial — Régimen nacional de establecimiento y organización de una sección de la Fiscalía dedicada a la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo —
Estado de Derecho — Independencia judicial»

Índice

I.	Introducción	5
II.	Marco jurídico	6
	A. Derecho de la Unión	6
	1. Derecho primario	6
	2. Decisión MCV	7
	B. Derecho rumano	8
	1. Constitución de Rumanía	8
	2. Disposiciones relativas a la Inspección Judicial	8
	a) Ley n.º 317/2004	8
	b) Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 77/2018	9
	3. Disposiciones relativas a la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia	10
	a) Ley n.º 207/2018	10
	b) Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 90/2018	12
	c) Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 92/2018	12
	d) Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 7/2019	13
	e) Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 12/2019	13

III. Hechos, procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales	14
A. Asunto C-83/19	14
B. Asunto C-127/19	15
C. Asunto C-195/19	17
D. Asunto C-291/19	19
E. Asunto C-355/19	20
F. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia	21
IV. Análisis	22
A. Admisibilidad de las cuestiones prejudiciales	23
1. Asunto C-83/19	24
2. Asuntos C-127/19 y C-355/19	26
3. Asuntos C-195/19 y C-291/19	28
4. Conclusión provisional sobre la admisibilidad	29
B. Derecho de la Unión y criterios aplicables	30
1. El MCV	30
a) ¿Son actos de la Unión Europea la Decisión MCV y los informes MCV?	31
b) ¿Constituye el Tratado de Adhesión una base jurídica adecuada?	32
1) Fundamento jurídico formal	32
2) Contenido y objetivos	33
3) Extensión temporal del MCV	34
4) Conclusión provisional	35
c) Valor y efectos jurídicos del MCV	35
1) Efectos jurídicos de la Decisión MCV	35
2) Efectos jurídicos de los informes MCV	37
d) ¿Están comprendidas en el ámbito del MCV las medidas nacionales controvertidas?	40
2. El principio de independencia judicial: artículo 47 de la Carta y/o artículo 19 TUE, apartado 1	42

a)	Artículo 47 de la Carta	42
b)	Artículo 19 TUE, apartado 1	46
c)	El artículo 19 TUE, apartado 1, y el peligro de las puertas demasiado abiertas	48
3.	Los criterios y la naturaleza del examen	51
a)	Los criterios: aspectos externos de la independencia judicial y de la doctrina de la apariencia	51
b)	La naturaleza del análisis: qué se ha de determinar	53
C.	Valoración de las disposiciones nacionales controvertidas	56
1.	Contexto general	56
2.	Nombramiento provisional de la dirección de la Inspección Judicial	57
a)	La resolución de remisión y las posturas de las partes	57
b)	Análisis	59
c)	Conclusión provisional	61
3.	Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia	62
a)	Las resoluciones de remisión y las posturas de las partes	62
b)	Análisis	63
i)	Justificación	64
–	Justificación inequívoca y accesible	65
–	Justificación auténtica	65
ii)	Garantías	67
iii)	Contexto y funcionamiento práctico	69
iv)	Plazo razonable	70
c)	Conclusión provisional	72
V.	Conclusión	72

I. Introducción

1. Los presentes asuntos versan sobre dos aspectos institucionales del sistema judicial rumano que han sido modificados recientemente mediante la reforma de las llamadas «Leyes sobre el poder judicial»² en dicho Estado miembro. En cuanto al fondo, las cinco peticiones de decisión prejudicial de las que se ocupan conjuntamente las presentes conclusiones versan, por un lado, sobre el nombramiento provisional del jefe de la *Inspekția Judiciară* (Inspección Judicial, Rumanía) y, por otro, sobre la creación de una sección específica dentro de la Fiscalía, dedicada a la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia.³

2. No obstante, hay dos cuestiones preliminares que son comunes a todos estos asuntos y que deben ser tratadas con carácter previo. En primer lugar, ¿cuáles son la naturaleza jurídica y los efectos del «Mecanismo de Cooperación y Verificación» (en lo sucesivo, «MCV»),⁴ establecido por la Decisión 2006/928/CE de la Comisión?⁵

3. En el marco del MCV, la Comisión Europea elabora informes periódicamente. En el publicado en 2018,⁶ señaló diversos aspectos problemáticos en relación con las recientes reformas del sistema judicial rumano, que son objeto de las presentes peticiones de decisión prejudicial. Con estos antecedentes, los órganos jurisdiccionales remitentes solicitaron una aclaración sobre el estatuto jurídico del MCV y de los informes de la Comisión, en particular para aclarar si las recomendaciones que estos contienen son vinculantes para las autoridades rumanas.

4. Por otro lado, aparte de interrogar sobre la compatibilidad de los cambios legislativos nacionales con los principios del Estado de Derecho constituidos por la tutela judicial efectiva y la independencia judicial, las cuestiones prejudiciales se refieren a una serie de disposiciones de Derecho primario, en particular los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). La segunda cuestión preliminar que procede aclarar es, por tanto, cuáles de estas disposiciones son aplicables en los presentes asuntos, en la particular situación post-adhesión de Rumanía, en la que sigue siendo válido el MCV.

² Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (Ley n.º 303/2004 relativa al estatuto de los jueces y fiscales), republicada en *Monitorul Oficial*, nr. 826 de 13 de septiembre de 2005 (en lo sucesivo, «Ley n.º 303/2004»); Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Ley n.º 304/2004 relativa a la organización judicial), *Monitorul Oficial*, nr. 827 de 13 de septiembre de 2005 (en lo sucesivo, «Ley n.º 304/2004») y Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Ley n.º 317/2004 relativa al Consejo Superior de la Magistratura), *Monitorul Oficial* nr. 628 de 1 de septiembre de 2012 (en lo sucesivo, «Ley n.º 317/2004»).

³ Existe otra petición de decisión prejudicial paralela, en el asunto C-397/19. Este último trata de los cambios en el régimen nacional de responsabilidad civil de los jueces. Para dicho asunto presento conclusiones separadas en la misma fecha que para los presentes asuntos.

⁴ Aparte del «MCV», habida cuenta de los numerosos acrónimos utilizados a lo largo de las presentes conclusiones, estimo conveniente enumerar aquí los más frecuentes, para facilitar su consulta: *Direcția Națională Anticorupție* (Dirección Nacional de Lucha contra la Corrupción, Rumanía; en lo sucesivo, «DNA»); *Consiliul Superior al Magistraturii* (Consejo Superior de la Magistratura, Rumanía; en lo sucesivo, «CSM»); *Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție* (Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia, Rumanía; en lo sucesivo, «SIAJ»).

⁵ Decisión 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; en lo sucesivo, «Decisión MCV»).

⁶ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los progresos realizados por Rumanía en el ámbito del Mecanismo de Cooperación y Verificación, COM(2018) 851 final de 13 de noviembre de 2018 (en lo sucesivo, «Informe MCV de 2018»), acompañado por el documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Rumanía: Informe Técnico SWD(2018) 551 final» (en lo sucesivo, «Informe Técnico MCV de 2018»).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Derecho primario

5. Con arreglo al artículo 4, apartado 3, del Tratado relativo a la adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tratado de Adhesión»),⁷ las instituciones de la Unión podrán adoptar antes de la adhesión las medidas contempladas en los artículos 37 y 38 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía (en lo sucesivo, «Acta de Adhesión»).⁸

6. En el artículo 2 del Acta de Adhesión se establece que, desde el momento de la adhesión, las disposiciones de los Tratados originarios y los actos adoptados con anterioridad a la adhesión por las Instituciones serán vinculantes para Rumanía y serán aplicables en este Estado en las condiciones previstas en dichos Tratados y en el Acta de Adhesión.

7. El artículo 37 del Acta de Adhesión establece lo siguiente: «Si Bulgaria o Rumanía no hubieran cumplido los compromisos asumidos en el contexto de las negociaciones de adhesión, incluidos los compromisos respecto de todas las políticas sectoriales que afecten a actividades económicas con efectos transfronterizos, causando con ello una perturbación grave del funcionamiento del mercado interior o un riesgo inminente de tal perturbación, la Comisión podrá adoptar, hasta el final de un período máximo de tres años después de la adhesión, previa petición motivada de un Estado miembro o por iniciativa propia, las medidas apropiadas.

Estas medidas serán proporcionadas y se dará prioridad a aquellas que menos perturben el funcionamiento del mercado interior y, cuando proceda, a la aplicación de los mecanismos de salvaguardia sectoriales existentes. No se utilizarán estas medidas de salvaguardia como medio para introducir una discriminación arbitraria o una restricción encubierta en el comercio entre Estados miembros. La cláusula de salvaguardia podrá ser invocada incluso antes de la adhesión sobre la base de las conclusiones de los controles y las medidas adoptadas entrarán en vigor desde el día de la adhesión a menos que en ellas se fije una fecha posterior. Las medidas no se mantendrán más de lo estrictamente necesario y, en todo caso, se suspenderán cuando se dé cumplimiento al compromiso correspondiente. Sin embargo, podrán aplicarse más allá del período especificado en el párrafo primero mientras no se hayan cumplido los compromisos pertinentes. Atendiendo a los progresos realizados por el nuevo Estado miembro de que se trate en el cumplimiento de sus compromisos, la Comisión podrá adaptar las medidas en función de las circunstancias. La Comisión informará al Consejo con antelación suficiente antes de revocar las medidas de salvaguardia y tendrá debidamente en cuenta cualquier observación del Consejo a este respecto».

8. El artículo 38 del Acta de Adhesión establece: «Si en Bulgaria o Rumanía hubiera deficiencias graves o riesgos inminentes de deficiencias graves en la transposición, la instrumentación o la aplicación de las decisiones marco o de cualquier otro compromiso, instrumento de cooperación o decisión pertinente sobre reconocimiento mutuo en materia penal en el ámbito regulado por el Título VI del Tratado UE y de las directivas y reglamentos sobre reconocimiento mutuo en

⁷ DO 2005, L 157, p. 11.

⁸ DO 2005, L 157, p. 203.

asuntos civiles en el ámbito regulado por el Título IV del Tratado CE, la Comisión, previa petición motivada de un Estado miembro o por iniciativa propia, y tras consultar a los Estados miembros, podrá adoptar, hasta el final de un período máximo de tres años después de la adhesión, las medidas apropiadas y especificar las condiciones y modalidades de ejecución de dichas medidas.

Estas medidas podrán consistir en una suspensión temporal de la aplicación de las disposiciones y decisiones de que se trate en las relaciones entre Bulgaria o Rumanía y cualesquiera otros Estados miembros, sin perjuicio de la continuación de una cooperación judicial estrecha. La cláusula de salvaguardia podrá ser invocada incluso antes de la adhesión sobre la base de las conclusiones de los controles y las medidas adoptadas entrarán en vigor desde el día de la adhesión a menos que en ellas se fije una fecha posterior. Las medidas no se mantendrán más de lo estrictamente necesario y, en todo caso, se suspenderán cuando se solucionen las deficiencias. Sin embargo, podrán aplicarse más allá del período especificado en el primer párrafo mientras subsistan dichas deficiencias. Atendiendo a los progresos realizados por el nuevo Estado miembro de que se trate en la rectificación de las deficiencias observadas, la Comisión podrá adaptar las medidas en función de las circunstancias tras consultar a los Estados miembros. La Comisión informará al Consejo con antelación suficiente antes de revocar las medidas de salvaguardia y tendrá debidamente en cuenta cualquier observación del Consejo a este respecto».

2. *Decisión MCV*

9. La Decisión MCV, a tenor de su considerando 5, fue adoptada sobre la base de los artículos 37 y 38 del Acta de Adhesión.

10. Con arreglo al considerando 6 de la Decisión MCV, «las cuestiones pendientes en materia de responsabilidad y eficiencia del sistema judicial y de los organismos ejecutivos se refieren al establecimiento de un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para tratar indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción».

11. El artículo 1 de la Decisión MCV establece que, anualmente, Rumanía informará a la Comisión sobre los avances logrados respecto al cumplimiento de los indicadores contemplados en el anexo de la Decisión. Con arreglo al artículo 2, la Comisión transmitirá por primera vez en junio de 2007 al Parlamento Europeo y al Consejo sus propios comentarios y conclusiones sobre el informe relativo a Rumanía y, posteriormente, informará de nuevo en tiempo y forma oportunos y, como mínimo, cada seis meses. El artículo 3 dispone que la Decisión MCV entrará en vigor únicamente a reserva y en la fecha de la entrada en vigor del Tratado de Adhesión. De conformidad con el artículo 4, los destinatarios de la Decisión MCV son todos los Estados miembros.

12. El anexo de la Decisión MCV contiene los «indicadores que debe cumplir Rumanía, mencionados en el artículo 1». Los indicadores primero, tercero y cuarto que allí se establecen son, respectivamente, «garantizar procesos judiciales más transparentes y eficientes, en particular incrementando la capacidad y responsabilidad del Consejo Superior de la Magistratura [...]»; «ampliar los progresos ya realizados, continuar las investigaciones profesionales y no partidistas de las alegaciones de corrupción a alto nivel», y «tomar medidas complementarias de prevención y lucha contra la corrupción, en particular en las administraciones locales».

B. Derecho rumano

1. Constitución de Rumanía

13. El artículo 115, apartado 4, de la Constituția României (Constitución de Rumanía) establece que «el Gobierno solo podrá adoptar decretos-leyes con carácter de urgencia en situaciones excepcionales cuya regulación no pueda demorarse, estando obligado a motivar la urgencia en el texto del propio acto».

14. Con arreglo al artículo 133, apartado 1, de la Constitución de Rumanía, «el Consejo Superior de la Magistratura es el garante de la independencia de la justicia».

15. El artículo 132, apartado 1, de la Constitución de Rumanía dispone que «los fiscales desempeñarán sus funciones conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y jerarquía, bajo la autoridad del Ministro de Justicia».

2. Disposiciones relativas a la Inspección Judicial

a) Ley n.º 317/2004

16. A tenor del artículo 65 de la Ley n.º 317/2004, sobre el CSM:

«1. La Inspección Judicial se establecerá como órgano con personalidad jurídica propia dentro del [CSM], con sede en Bucarest, con motivo de la reestructuración de la inspección judicial.

2. A la cabeza de la Inspección habrá un inspector jefe, asistido por un inspector jefe adjunto, que se elegirán mediante concurso convocado por el [CSM].

3. La Inspección Judicial actuará conforme al principio de independencia funcional y, por medio de los inspectores judiciales nombrados en las condiciones legalmente establecidas, desarrollará funciones de análisis, verificación y control en sus ámbitos específicos de actividad.»

17. A tenor del artículo 67 de la Ley n.º 317/2004:

«1. El inspector jefe y el inspector jefe adjunto serán nombrados por el Pleno del [CSM] entre los inspectores judiciales en ejercicio mediante un concurso que consistirá en la presentación de un proyecto referente al ejercicio de las atribuciones específicas de la función directiva de que se trata y en una prueba escrita sobre gestión, comunicación, recursos humanos, capacidad del candidato para tomar decisiones y asumir responsabilidades y resistencia al estrés, así como en un examen psicológico.

2. El concurso será convocado por el [CSM], conforme al reglamento aprobado mediante decisión de su Pleno, que se publica en el *Monitorul Oficial al României*, Parte I.

3. La convocatoria de los concursos para ocupar los puestos de inspector jefe y de inspector jefe adjunto se anunciará al menos con tres meses de antelación a la fecha de su celebración.

4. El mandato del inspector jefe y del inspector jefe adjunto tendrá una duración de tres años y podrá ser renovado una sola vez, con sujeción a lo dispuesto en el apartado 1.
5. El inspector jefe y el inspector jefe adjunto podrán ser removidos de sus funciones por el Pleno del [CSM] en caso de incumplimiento o de cumplimiento inadecuado de las atribuciones de gestión. La remoción se decidirá sobre la base del informe anual de auditoría contemplado en el artículo 68.
6. La decisión del Pleno del [CSM] por la que se dispone la remoción de la función podrá ser impugnada en el plazo de 15 días desde su notificación mediante un recurso de casación del que conocerá la Sala de lo Contencioso administrativo y fiscal de la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía). El recurso de casación suspenderá la ejecución de la decisión del [CSM]. La resolución que ponga fin al recurso de casación será irrevocable.»

b) Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 77/2018

18. El artículo I del Decreto-ley gubernamental con carácter de urgencia n.º 77/2018, por el que se añaden apartados al artículo 67 de la Ley n.º 317/2004 sobre el CSM (en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 77/2018»),⁹ introdujo dos nuevos apartados a continuación del artículo 67, apartado 6, de la Ley n.º 317/2004:

«7. En caso de que la función de inspector jefe o, según los casos, de inspector jefe adjunto de la Inspección Judicial quede vacante como consecuencia de la expiración del mandato, la función se cubrirá *ad interim* por el inspector jefe o, en su caso, por el inspector jefe adjunto cuyo mandato haya expirado, hasta la fecha en que tales vacantes se provean en las condiciones legalmente establecidas.

8. En caso de que el mandato del inspector jefe cese por otras causas distintas de su expiración, la función se cubrirá *ad interim* por el inspector jefe adjunto hasta la fecha en que la vacante se provea en las condiciones legalmente establecidas y, en caso de que el mandato del inspector jefe adjunto cese por otras causas distintas de su expiración, la función se cubrirá *ad interim* por un inspector judicial nombrado por el inspector jefe hasta la fecha en que la vacante se provea en las condiciones legalmente establecidas.»

19. Con arreglo al artículo II del Decreto-ley n.º 77/2018, lo dispuesto por el artículo 67, apartado 7, de la Ley n.º 317/2004 «será aplicable inclusive en el supuesto de que la función de inspector jefe o, en su caso, de inspector jefe adjunto de la Inspección Judicial se encuentre vacante en la fecha en que entre en vigor el presente Decreto-ley».

⁹ Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018, din 5 septembrie 2018, pentru completarea art. 67 din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (*Monitorul Oficial* n.º 767 de 5 de septembrie de 2018). Varias disposiciones de la Ley n.º 317/2004, inclusive sus artículos 65 y 67, han sido posteriormente modificadas mediante la Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM (Ley n.º 234/2018 por la que se modifica y completa la Ley n.º 317/2004 sobre el CSM, *Monitorul Oficial* nr. 850 de 8 de octubre de 2018).

3. Disposiciones relativas a la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia

a) Ley n.º 207/2018

20. Mediante el artículo I, punto 45, de la Ley n.º 207/2018, por la que se modifica y completa la Ley n.º 304/2004, relativa a la organización judicial (en lo sucesivo, «Ley n.º 207/2018»),¹⁰ después del artículo 88 se introdujo una nueva sección reguladora de la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia (en lo sucesivo, «SIAJ»), que comprendía los artículos 88 *bis* a 88 *decies* de la Ley n.º 304/2004.

21. El artículo 88 *bis* de la Ley n.º 304/2004, en su versión modificada, presenta el siguiente tenor:

«1. En el marco del Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [Fiscalía del Tribunal Supremo] se creará y funcionará la [SIAJ], que tendrá la competencia exclusiva para efectuar la instrucción penal de las infracciones cometidas por jueces y fiscales, incluidos los jueces y fiscales militares y los que tienen la condición de miembros del [CSM].

2. La [SIAJ] conservará su competencia de instrucción penal aun en el caso de que, además de las personas contempladas en el apartado 1, también se investigue a otras personas.

[...]

4. La [SIAJ] será dirigida por un fiscal jefe de la Sección, asistido por un fiscal jefe adjunto, nombrados en sus cargos por el Pleno del [CSM], con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley.

5. El Fiscal General del Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [Fiscalía del Tribunal Supremo] resolverá los conflictos de competencia surgidos entre la [SIAJ] y las demás estructuras o unidades del Ministerio Público.

[...]»

22. Según el artículo 88 *ter* de la Ley n.º 304/2004, en su versión modificada:

«1. La [SIAJ] desarrollará su actividad de acuerdo con los principios de legalidad, imparcialidad y control jerárquico.

2. Se prohíbe la delegación o la comisión de servicios de los fiscales de la [SIAJ].

3. La [SIAJ] operará con un número máximo de quince fiscales.

4. El número de puestos de la [SIAJ] podrá modificarse en función del volumen de trabajo, mediante orden del Fiscal General del Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [Fiscalía del Tribunal Supremo], a petición del fiscal jefe de la Sección y con dictamen conforme del [CSM].»

¹⁰ Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (*Monitorul Oficial*, parte I, n.º 636 de 20 de julio de 2018).

23. Los artículos 88 *quater* y 88 *quinquies* de la Ley n.º 304/2004, en su versión modificada, regulan respectivamente el procedimiento de nombramiento del fiscal jefe y del fiscal jefe adjunto de la SIAJ, incluida la composición del comité de elección del fiscal jefe y los requisitos para participar en el concurso. En particular, el artículo 88 *quater*, párrafo primero, dispone que «el fiscal jefe de la [SIAJ] será nombrado en el cargo por el Pleno del [CSM], mediante un concurso que consistirá en la presentación de un proyecto relativo al ejercicio de las atribuciones específicas del cargo directivo de que se trata, evaluándose las competencias de dirección y de gestión eficiente de los recursos, la capacidad de tomar decisiones y de asumir responsabilidades, las competencias de comunicación y la resistencia al estrés, así como la integridad del candidato, su actividad anterior como fiscal y la manera en que esta última refleja los valores específicos de la profesión como la independencia de la justicia o el respeto de los derechos y libertades fundamentales». Asimismo, de conformidad con el artículo 88 *quater*, apartado 7, «la revocación del cargo de fiscal jefe de la [SIAJ] se llevará a cabo por el Pleno del [CSM], en caso de incumplimiento de las atribuciones específicas del cargo o de sanción disciplinaria en los tres últimos años, a propuesta de la comisión contemplada en el apartado 2». A tenor del artículo 88 *quater*, apartado 8, «el fiscal jefe de la [SIAJ] será nombrado para el cargo por un período de tres años, con la posibilidad de una única renovación en el cargo».

24. El artículo 88 *sexies* de la Ley n.º 304/2004, en su versión modificada, regula el procedimiento de selección de los fiscales de la SIAJ y las normas del concurso, que incluyen una entrevista con el Pleno del SCM, así como la evaluación de las actividades de los candidatos. De conformidad con su apartado 1, los fiscales serán nombrados por el Pleno del [CSM] mediante concurso, por un período de tres años con la posibilidad de renovación por un período máximo total de nueve años. Con arreglo al apartado 3, para participar en el concurso, los fiscales deberán reunir acumulativamente los siguientes requisitos: «a) no haber sido sancionados disciplinariamente en los últimos tres años; b) tener al menos el grado de fiscal de tribunal superior; c) contar con una antigüedad efectiva mínima de dieciocho años como fiscal; d) disponer de una buena preparación profesional; e) observar una conducta moral irreprochable.»

25. El artículo 88 *nonies*, apartado 1, establece las competencias de la SIAJ, que comprenden: a) efectuar la instrucción penal de los delitos comprendidos en su ámbito de competencia; b) someter a los tribunales los asuntos relativos a los delitos a los que se refiere la letra a); c) crear y actualizar la base de datos en materia de delitos de su ámbito de competencia, y d) ejercer el resto de atribuciones legalmente establecidas. Con arreglo al artículo 88 *nonies*, apartado 2, «en los asuntos de la competencia de la Sección, la participación en las vistas se llevará a cabo por fiscales de la Sección Judicial del Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [Fiscalía del Tribunal Supremo] o por fiscales de la fiscalía del tribunal juzgador».

26. El artículo III de la Ley n.º 207/2018 establece lo siguiente:

«1. La [SIAJ] comenzará a funcionar en el plazo de tres meses desde la fecha en que entre en vigor la presente Ley.

2. Los asuntos en los que sea competente la [SIAJ] y que se hallen pendientes ante cualquier fiscalía antes de que la Sección esté operativa se transferirán a ella tan pronto como esté operativa, con vistas a su resolución.»

b) Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 90/2018

27. El Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 90/2018, por el que se establecen determinadas medidas para dotar de operatividad a la [SIAJ] (en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 90/2018»),¹¹ fue adoptado para conseguir que la SIAJ fuese operativa dentro del plazo establecido por el artículo III, apartado 1, de la Ley n.º 207/2018. Conforme a su preámbulo, teniendo en cuenta el hecho de que, en la fecha de su adopción, el CSM no había culminado el proceso para dotar de operatividad a la SIAJ, el Gobierno estimó necesario adoptar medidas legislativas urgentes que estableciesen un procedimiento simple, constitutivo de una excepción a lo dispuesto en los artículos 88 *quater* a 88 *sexies* de la Ley n.º 304/2004, con vistas al nombramiento provisional del fiscal jefe, del fiscal jefe adjunto y de, al menos, un tercio de los fiscales de la Sección.

28. El artículo 1 del Decreto-ley n.º 90/2018 modifica el artículo 88 *ter*, apartado 3, de la Ley n.º 304/2004 del siguiente modo: «La [SIAJ] funcionará con un número de quince puestos de fiscal».

29. El artículo II del Decreto-ley n.º 90/2018 establece un procedimiento excepcional que se aparta de lo dispuesto en los artículos 88 *quater* a 88 *sexies* de la Ley n.º 304/2004, para el nombramiento provisional del fiscal jefe y de al menos un tercio de los fiscales de la SIAJ. En particular, con arreglo al apartado 1 de dicha disposición, hasta que finalicen los concursos organizados para el nombramiento en el cargo de fiscal jefe de la [SIAJ] y en los cargos ejecutivos de fiscal en dicha Sección, los cargos de fiscal jefe y, al menos, de un tercio de los cargos ejecutivos de fiscal serán desempeñados provisionalmente por fiscales que reúnan los requisitos legalmente establecidos para ser nombrados en ellos, los cuales serán seleccionados por la comisión del concurso constituida conforme al artículo 88 *quater*, apartado 2, de la Ley n.º 304/2004. De conformidad con el apartado 2, la selección de los candidatos se llevará a cabo por la comisión del concurso, que desempeñará sus funciones con la presencia de al menos tres de sus miembros, mediante un procedimiento desarrollado en un máximo de cinco días naturales desde su inicio por el Presidente del CSM. Con arreglo al apartado 11, «desde la fecha en que sea operativa la [SIAJ], serán transferidos a ella los asuntos de su competencia que se encuentren pendientes ante la Direcția Națională Anticorupție (Dirección nacional de lucha contra la corrupción, Rumanía; en lo sucesivo “DNA”) y ante otras fiscalías, así como los expedientes relativos a los delitos contemplados en el artículo 88 *bis*, apartado 1, de la Ley n.º 304/2004, republicada, en su versión posteriormente modificada y completada, y resueltos hasta la fecha de tal operatividad».

c) Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 92/2018

30. El Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 92/2018, de 15 de octubre de 2018, por el que se modifican y completan ciertos actos legislativos en el ámbito de la justicia (en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 92/2018»),¹² modificó, entre otras normas, la Ley n.º 304/2004 introduciendo un nuevo apartado 5 en su artículo 88 *ter*, conforme al cual los fiscales de la SIAJ tendrán los mismos derechos que los fiscales en comisión de servicio mientras desempeñen sus funciones en dicha Sección. El artículo 88 *sexies*, apartado 5, fue modificado en el sentido de que la entrevista del procedimiento de selección de los fiscales de la SIAJ ha de tener lugar ante el comité de selección, y no ante el Pleno del CSM.

¹¹ Ordonanța de urgență a guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (*Monitorul Oficial* n.º 862 de 10 de octubre de 2018).

¹² Ordonanța de urgență nr. 92 din 15 octombrie 2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (*Monitorul Oficial* n.º 874 de 16 de octubre de 2018).

d) Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 7/2019

31. El Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 7/2019, de 20 de febrero de 2019, por el que se adoptan ciertas medidas transitorias en relación con el concurso de acceso al Institutul Național al Magistraturii (Instituto Nacional de la Magistratura, Rumanía), la formación judicial inicial de jueces y fiscales, el examen de graduación del Instituto Nacional de la Magistratura y las prácticas y el examen de aptitud de los jueces y fiscales en prácticas, y por el que se modifican y completan las Leyes n.º 303/2004, n.º 304/2004 y n.º 317/2004,¹³ modifica y completa, en particular, la Ley n.º 304/2004. Este Decreto-ley introduce un nuevo apartado 6 en el artículo 88 *bis* de la Ley n.º 304/2004, con arreglo al cual cuando el Codul de procedură penală (Ley de enjuiciamiento penal) u otra ley especial haga referencia al «fiscal jerárquicamente superior» en asuntos relativos a delitos cometidos dentro del ámbito de competencias de la SIAJ, dicha expresión se debe entender referida al fiscal jefe de la SIAJ, inclusive en los casos en que se dispusiera antes de que la Sección estuviese operativa.

32. También introdujo, tras el apartado 11 del artículo 88 *sexies*, dos nuevos apartados 11 *bis* y 11 *ter* que modificaban el procedimiento de designación establecido en dicha disposición. De conformidad con el apartado 11 *bis*, los miembros de las comisiones del concurso mencionadas en el artículo 88 *sexies* mantendrán su derecho a voto en el Pleno del CSM. El apartado 11 *ter* establece que las comisiones del concurso de los artículos 88 *quater* y 88 *sexies*, respectivamente, desempeñarán válidamente sus funciones cuando estén presentes al menos tres de sus miembros.

33. Ese mismo Decreto-ley modifica el artículo 88 *nonies*, añadiendo, en su apartado 1, letra d), una nueva atribución para la SIAJ, consistente en la interposición y retirada de recursos judiciales en los asuntos de la competencia de la Sección, incluso en los asuntos pendientes ante los tribunales y en los resueltos definitivamente antes de su entrada en funcionamiento.

e) Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 12/2019

34. El Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 12/2019, de 5 de marzo de 2019, por el que se modifican y completan ciertos actos legislativos en el ámbito de la justicia (en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 12/2019»),¹⁴ modificó la Ley n.º 303/2004, sobre el Estatuto de los Jueces y Fiscales, e introdujo los artículos 88 *undecies* y 88 *duodecies* en la Ley n.º 304/2004. El artículo 88 *undecies* prevé la designación de agentes de la policía judicial en comisión de servicio para la SIAJ, a solicitud del fiscal jefe de dicha Sección y por decisión del Ministerio del Interior. La duración de tales comisiones de servicio será de un máximo de tres años, renovables por otros tres.

¹³ Ordonanța de urgență nr. 7/2019 din 20 februarie 2019 privind unele măsuri temporare referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiari, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (*Monitorul Oficial* n.º 137 de 20 de febrero de 2019).

¹⁴ Ordonanța de urgență nr. 12 din 5 martie 2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (*Monitorul Oficial* n.º 185 de 7 de marzo de 2019).

III. Hechos, procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales

A. Asunto C-83/19

35. El 27 de agosto de 2018, la Asociația «Forumul Judecătorilor din România» (Asociación «Foro de los Jueces de Rumanía»; en lo sucesivo, «Asociación Foro de Jueces» o «demandante») presentó una petición de información de interés público ante la Inspección Judicial (en lo sucesivo, «demandada»). Dicha información se refería a la actividad de la Inspección Judicial en el período comprendido entre 2014 y 2018. En concreto, iba dirigida a obtener información estadística de los asuntos tratados por dicho órgano y el origen y el resultado de las medidas disciplinarias, e información relativa a la celebración de un protocolo de colaboración entre el Serviciul Român de Informații (Servicio de Inteligencia de Rumanía) y la Inspección Judicial y sobre la participación de dichos servicios en las investigaciones.

36. El 24 de septiembre de 2018, al considerar que se había respondido solo parcialmente a la petición de información, la demandante presentó una demanda contra la demandada ante el Tribunalul Olt (Tribunal de Distrito de Olt, Rumanía). En ella solicitaba que se obligara a la demandada a comunicar parte de la información que había sido objeto de la petición de 27 de agosto de 2018.

37. En su escrito de contestación, presentado el 26 de octubre de 2018, la demandada alegó que no se habían visto violados los derechos subjetivos de la demandante y que la pretensión carecía de fundamento. Esta contestación fue firmada por el juez Lucian Netejoru.

38. El Sr. Netejoru había sido nombrado Inspector Jefe de la Inspección Judicial mediante decisión n.º 702 de 30 de junio de 2015 del Pleno del CSM por un período de tres años (del 1 de septiembre de 2015 al 1 de septiembre de 2018). Cuando se presentó el escrito de contestación en el procedimiento principal, el Sr. Netejoru actuaba en su condición de inspector jefe provisional en virtud del Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 77/2018, adoptado el 5 de septiembre de 2018.

39. En su réplica, la demandante invocó una excepción basada en que no se había acreditado la condición de representante del firmante de la contestación a la demanda, el Sr. Netejoru, por dos razones: la primera, la falta de un acto administrativo adoptado por la autoridad competente para nombrar al inspector jefe de la Inspección Judicial (el Pleno del CSM), por el que declarase que concurren los requisitos legales para el ejercicio *ad interim* de la función.

40. La segunda razón era la inconstitucionalidad de lo dispuesto en el Decreto-ley n.º 77/2018. En opinión de la demandante, al prorrogar los mandatos de la dirección de la Inspección Judicial mediante el Decreto-ley n.º 77/2018, el Gobierno había infringido las atribuciones constitucionales del CSM. La demandante fundamentó su excepción en las constataciones del Informe Técnico MCV de 2018, conforme al cual «el hecho de que el Ministro de Justicia decidiera intervenir prolongando los mandatos de la dirección actual podía considerarse una injerencia en las competencias del Consejo Superior de la Magistratura», y alegó que el Decreto-ley n.º 77/2018 vulneraba la garantía de independencia consagrada el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. La demandante adujo que, en la medida en que se declarase que el MCV y el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, imponían obligaciones vinculantes a Rumanía y que esta no las había respetado, se demostraría la inexistencia del derecho de

representación legal del Sr. Mr. Netejoru, con la consiguiente anulación de la contestación a la demanda presentada en el asunto (incluidos los argumentos de defensa, la aportación de pruebas y las excepciones formuladas).

41. La demandada declaró que la decisión n.º 702/2015 del CSM, por la que se nombraba al Sr. Netejoru inspector jefe, aparece en el sitio web de la Inspección Judicial. Además, la demandada invocó el Decreto-ley n.º 77/2018. Con estos fundamentos, solicitó que se desestimase, por infundada, la excepción de la demandante.

42. En estas circunstancias, el Tribunalul Olt (Tribunal de Distrito de Olt, Rumanía) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Debe considerarse el [MCV], establecido en virtud de la [Decisión MCV], como un acto adoptado por una institución de la Unión Europea, en el sentido del artículo 267 TFUE, que puede estar sujeto a la interpretación del [Tribunal de Justicia]?
- 2) ¿Están comprendidos el contenido, el carácter y la extensión temporal del [MCV], establecido en virtud de la [Decisión MCV], en el ámbito de aplicación del [Tratado de Adhesión]? ¿Tienen carácter obligatorio para el Estado Rumano las exigencias formuladas en los informes elaborados en el marco de este Mecanismo?
- 3) ¿Debe interpretarse el artículo 19 [TUE], apartado 1, párrafo segundo, [...] en el sentido de que obliga a los Estados miembros a establecer las medidas necesarias para una tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, esto es, garantías de un procedimiento disciplinario independiente para los jueces de Rumanía, excluyendo cualquier riesgo de influencia política en el desarrollo de los procedimientos disciplinarios, como sería el nombramiento directo —aun con carácter meramente provisional— de la dirección de la Inspecția Judiciară (Inspección Judicial, Rumanía) por el Gobierno?
- 4) ¿Debe interpretarse el artículo 2 [TUE] en el sentido de que obliga a los Estados miembros a respetar los criterios del Estado de Derecho —igualmente exigidos en los informes elaborados en el marco del [MCV], establecido en virtud de la [Decisión MCV]— en el caso de procedimientos de nombramiento directo —aun con carácter meramente provisional— de la dirección de la Inspecția Judiciară (Inspección Judicial, Rumanía) por el Gobierno?»

B. Asunto C-127/19

43. Las demandantes en el presente asunto son la Asociación Foro de Jueces y la Asociația «Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor» (Asociación «Movimiento para la Defensa del Estatuto de los Fiscales»; en lo sucesivo, «Asociación de Fiscales»). El 13 de diciembre de 2018, las demandantes presentaron ante la Curtea de Apel Pitești (Tribunal Superior de Pitești, Rumanía) una demanda en que solicitaban la anulación de dos resoluciones del Pleno del CSM: la Resolución n.º 910/19.09.2018, por la que se aprueba el Reglamento relativo al nombramiento

y a la revocación de los fiscales con cargos directivos en la SIAJ,¹⁵ y la Resolución n.º 911/19.09.2018, por la que se aprueba el Reglamento relativo al nombramiento, a la permanencia en el cargo y a la revocación de los fiscales con cargos ejecutivos en la SIAJ.¹⁶

44. Estas resoluciones fueron adoptadas en virtud de la Ley n.º 207/2018. El artículo 1, punto 45, de dicha Ley insertó, tras el artículo 88 de la Ley n.º 304/2004, los artículos 88 *bis* a 88 *decies*, por los que se creó la SIAJ y se reguló su funcionamiento. De conformidad con el nuevo artículo 88 *sexies*, apartado 12, «los procedimientos de nombramiento, de permanencia en el cargo dentro de la Sección y de revocación del cargo directivo o ejecutivo se precisarán en un reglamento aprobado por el Pleno del [CSM]». Ambas resoluciones, cuya anulación se solicita en el presente asunto, fueron adoptadas sobre la base de dicha disposición.

45. Las demandantes alegaron que ambas resoluciones administrativas eran inconstitucionales, invocando la disposición de la Constitución de Rumanía con arreglo a la cual dicho Estado miembro debe cumplir las obligaciones que le imponen los Tratados de los que es parte (artículos 11 y 148, apartado 2, de la Constitución de Rumanía). Asimismo, las demandantes adujeron que determinadas disposiciones de los actos legislativos impugnados contravenían actos normativos de rango superior, concretamente la ley, la Constitución y el TFUE. Asimismo, las demandantes invocaron el MCV. En su opinión, la creación de la SIAJ menoscaba directamente las competencias de la DNA, organismo que ha logrado grandes resultados en el marco del MCV, según atestiguan los informes de la Comisión. La creación de la SIAJ significa que decenas de expedientes de corrupción de alto nivel pendientes ante la DNA pueden ser transferidos a la SIAJ mediante la simple presentación de denuncias falsas contra un magistrado, desposeyendo pura y simplemente a la DNA de una parte significativa de su actividad.

46. Mediante sentencia n.º 33 de 23 de enero de 2018, la Curtea Constituțională a României (Tribunal Constitucional de Rumanía) examinó las disposiciones de la Ley n.º 207/2018 con motivo de un recurso previo de inconstitucionalidad y declaró que la crítica relativa a los efectos de la creación de la SIAJ sobre la competencia de la DNA carecía de fundamento y que no había ningún acto normativo del Derecho de la Unión con carácter obligatorio que pudiera respaldar los reproches de inconstitucionalidad basados en el artículo 148, apartados 2 y 4, de la Constitución.

47. El órgano jurisdiccional remitente observa que la creación de la SIAJ ha sido criticada en informes del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) y de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). La Comisión se ha remitido a estos informes en sus propios informes sobre el MCV. El órgano jurisdiccional remitente declara que, en la medida en que el MCV y los informes elaborados en el marco de este último crean para el Estado obligaciones de conformidad, tales obligaciones no solo conciernen a las autoridades legislativas del Estado, sino también a los órganos administrativos (en el caso de autos, el CSM, que adopta la normativa secundaria), así como a los órganos jurisdiccionales.

48. Además, el órgano jurisdiccional remitente señala que la Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional) declaró, en su sentencia n.º 104 de 6 de marzo de 2018, que el sentido de la Decisión MCV no ha sido elucidado por el Tribunal de Justicia «por lo que respecta al contenido,

¹⁵ Consiliului Superior al Magistraturii, CSM nr. 910/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea și revocarea procurorilor cu funcții de conducere din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (*Monitorul Oficial* n.º 812 de 21 de septembrie de 2018).

¹⁶ Consiliului Superior al Magistraturii, CSM nr. 911/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea, continuarea activității și revocarea procurorilor cu funcții de execuție din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (*Monitorul Oficial*, n.º 812 de 21 de septembrie de 2018).

al carácter y a la extensión temporal, ni si estos últimos están comprendidos en el ámbito de aplicación del Tratado de Adhesión». Por lo tanto, considera que la resolución del litigio requiere la aclaración de la naturaleza y de la fuerza jurídica de los mencionados actos.

49. En estas circunstancias, la Curtea de Apel Pitești (Tribunal Superior de Pitești, Rumanía) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Debe considerarse el [MCV], establecido en virtud de la [Decisión MCV], como un acto adoptado por una institución de la Unión Europea, en el sentido del artículo 267 TFUE, que puede estar sujeto a la interpretación del [Tribunal de Justicia]?
- 2) ¿Están comprendidos el contenido, el carácter y la extensión temporal del [MCV], establecido en virtud de la [Decisión MCV], en el ámbito de aplicación del [Tratado de Adhesión]? ¿Tienen carácter obligatorio para el Estado rumano las exigencias formuladas en los informes elaborados en el marco de este mecanismo?
- 3) ¿Debe interpretarse el artículo 2 TUE en relación con el artículo 4 TUE, apartado 3, en el sentido de que la obligación del Estado miembro de respetar los principios del Estado de Derecho también incluye la necesidad de que Rumanía respete las exigencias impuestas a través de los informes elaborados en el marco del [MCV], establecido en virtud de la [Decisión MCV]?
- 4) ¿Se opone el artículo 2 TUE, en especial la necesidad de respetar los valores del Estado de Derecho, a una normativa por la que se constituye y organiza la [SIAJ], en el marco del Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [Fiscalía del Tribunal Supremo], por la posibilidad de que se ejerzan, de manera indirecta, presiones sobre los magistrados?
- 5) ¿Se opone 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], tal como fue interpretado por la jurisprudencia del [Tribunal de Justicia] (Gran Sala, sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), a la creación de la [SIAJ] en el marco del Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [Fiscalía del Tribunal Supremo], a la vista del modo de nombramiento en el cargo y de revocación del mismo de los fiscales que integran esta Sección, de la manera en que ejercen sus funciones en ella y de cómo se determina su competencia en relación con el escaso número de puestos de esta Sección?»

C. Asunto C-195/19

50. El denunciante, PJ, inició un proceso penal a raíz de un litigio en materia tributaria en que el denunciado, juez de dicho asunto, desestimó la demanda por infundada. El denunciante consideraba que el denunciado no había cumplido su obligación legal de motivar la sentencia en el plazo legal de treinta días, impidiendo así a la parte perjudicada impugnar la sentencia. Por este motivo, el denunciante presentó una denuncia ante el Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București [Fiscalía del Tribunal Superior de Bucarest, Rumanía] en que solicitaba que se condenara penalmente al denunciado por haber cometido el delito de abuso en el desempeño de sus funciones.

51. El fiscal instructor del caso, integrado en el Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București [Fiscalía del Tribunal Superior de Bucarest], ordenó el inicio de la instrucción penal, que culminó con el archivo de las actuaciones, al apreciar que no se había producido el abuso atribuido al juez. El denunciante impugnó la resolución de archivar las actuaciones ante el fiscal superior.

52. Tras la entrada en vigor de la Ley n.º 207/2018, de conformidad con su artículo III y con el nuevo artículo 88 *bis* de la Ley n.º 304/2004, el Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București [Fiscalía del Tribunal Superior de Bucarest] transfirió el recurso a la SIAJ, ya que afectaba a un magistrado. El fiscal jefe adjunto de la SIAJ también desestimó el recurso por infundado. El denunciante interpuso recurso ante la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest) (órgano jurisdiccional remitente) contra la resolución inicial de la Fiscalía de dicho tribunal, confirmada mediante resolución del fiscal jefe adjunto de la SIAJ.

53. El órgano jurisdiccional remitente expone que puede tanto desestimar el recurso como estimarlo, con la consiguiente anulación de las resoluciones de los fiscales y devolución del asunto al fiscal. Con arreglo al artículo 2 *bis* de la Ley n.º 304/2004, el fiscal jerárquicamente superior que examinó la legalidad y el fundamento de la resolución del fiscal instructor formaba parte de la SIAJ. Por lo tanto, en caso de estimarse el recurso, tanto el fiscal instructor como el fiscal jerárquicamente superior a él forman parte de dicha Sección.

54. En tales circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente se ve obligado a examinar si el Derecho de la Unión se opone a la legislación nacional por la que se crea la SIAJ. Dicho tribunal recuerda que el Informe MCV de 2018 de la Comisión recomendaba «suspender inmediatamente la aplicación de las leyes sobre la administración de justicia y los decretos de urgencia subsiguientes» y «revisar las normas sobre el poder judicial teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas en el marco del [MCV], por la Comisión de Venecia y el GRECO».

55. El órgano jurisdiccional nacional señala que, si se considerase que el artículo 67 TFUE, apartado 1, la primera frase del artículo 2 TUE y la primera frase del artículo 9 TUE se oponen a la legislación nacional controvertida, tendría que declarar la nulidad de todos los actos procesales adoptados por la SIAJ en el procedimiento principal. El órgano jurisdiccional remitente también deberá tener en cuenta la respuesta del Tribunal de Justicia al determinar la futura fiscalía competente, en caso de haberse estimado el recurso.

56. En estas circunstancias, la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest, Rumanía) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Tienen carácter obligatorio para el Estado rumano el [MCV], establecido en virtud de la [Decisión MCV], y las exigencias formuladas en los informes elaborados en el marco de dicho Mecanismo?
- 2) ¿Se opone el artículo 67 TFUE, apartado 1, el artículo 2 TUE, primera frase y el artículo 9 TUE, primera frase, a una normativa interna por la que se crea una sección de fiscalía que tiene la competencia exclusiva para investigar cualquier tipo de infracción penal cometida por jueces o fiscales?

- 3) ¿Se opone el principio de supremacía del Derecho de la Unión, tal como ha sido consagrado en la sentencia de 15 de julio de 1964, *Costa* (6/64, EU:C:1964:66), y en la jurisprudencia consolidada posterior del [Tribunal de Justicia] a una normativa interna que permite que una institución de naturaleza político-judicial, como es la Curtea Constituțională a României (Tribunal Constitucional de Rumanía), contravenga, mediante resoluciones no susceptibles de recurso alguno, el principio antes mencionado?»

D. Asunto C-291/19

57. Mediante cuatro denuncias penales presentadas en diciembre de 2015 y en febrero de 2016, SO, el denunciante, reprochó a cuatro fiscales la comisión del delito de abuso en el ejercicio de sus funciones, y a un abogado adscrito al Colegio de Abogados de Brașov la comisión del delito de tráfico de influencias. Posteriormente, el denunciante presentó una denuncia contra dos magistrados jueces de la Judecatoria Brașov (Tribunal de Primera Instancia de Brașov, Rumanía) y del Tribunalul Brașov (Tribunal de Distrito de Brașov, Rumanía), sosteniendo su pertenencia a un grupo criminal, al haber adoptado resoluciones en su contra en varios asuntos.

58. Mediante resolución de 8 de septiembre de 2017, la Sección para combatir los delitos asimilados a los delitos de corrupción, en el marco de la DNA, dispuso el archivo de las actuaciones.

59. El denunciante impugnó la resolución de 8 de septiembre de 2017 ante el fiscal jerárquicamente superior, el fiscal jefe de la Sección para combatir los delitos asimilados a los delitos de corrupción, en el marco de la DNA, que desestimó su recurso por infundado mediante resolución de 20 de octubre de 2017.

60. El 11 de septiembre de 2018, el demandante recurrió la resolución inicial, tal como fue confirmada por la resolución de 20 de octubre de 2017, ante la Curtea de Apel Brașov (Tribunal Superior de Brașov, Rumanía), órgano jurisdiccional remitente.

61. Dado que el procedimiento que se sigue ante dicho tribunal requiere que un fiscal intervenga en las vistas, el órgano jurisdiccional remitente declara que un fiscal de la DNA participó inicialmente en ellas. Tras la entrada en vigor de las modificaciones de la Ley n.º 304/2004 y tras la sentencia n.º 3 de la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía) de 26 de febrero de 2019, un fiscal del Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Brașov [Fiscalía del Tribunal Superior de Brașov, Rumanía] sustituyó al fiscal de la DNA en la vista.

62. El órgano jurisdiccional remitente expone que el desarrollo posterior del procedimiento principal implica la participación de fiscales de la SIAJ. Asimismo, en caso de que se estime el recurso interpuesto por el denunciante, se deberá remitir el asunto a la SIAJ para que lo instruya. En tales circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario aclarar si el Derecho de la Unión se opone a la legislación nacional que establece la SIAJ, habida cuenta del Informe MCV de 2018 de la Comisión. En concreto, si el Tribunal de Justicia llegase a la conclusión de que los informes MCV son vinculantes, el órgano jurisdiccional nacional desea saber el alcance de tal obligación y si esta comprende solo las conclusiones de dichos informes, o si los tribunales nacionales también deben tener en cuenta sus apreciaciones, incluidas las derivadas de los documentos de la Comisión de Venecia y del GRECO.

63. Por estos motivos, la Curtea de Apel Brașov (Tribunal Superior de Brașov) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Debe considerarse el [MCV], establecido en virtud de la [Decisión MCV], como un acto adoptado por una institución de la Unión Europea, en el sentido del artículo 267 TFUE, que puede estar sujeto a la interpretación del [Tribunal de Justicia]?
- 2) ¿Tienen carácter obligatorio para el Estado rumano las exigencias formuladas en los informes elaborados en el marco del [MCV], en particular (pero no solo) en lo que atañe a la necesidad de efectuar modificaciones legislativas que se ajusten a las conclusiones de dicho Mecanismo y a las recomendaciones emitidas por la Comisión de Venecia y por el [GRECO]?
- 3) ¿Debe interpretarse el artículo 2 TUE, en relación con el artículo 4 TUE, apartado 3, en el sentido de que la obligación del Estado miembro de respetar los principios del Estado de Derecho también incluye la necesidad de que Rumanía respete las exigencias impuestas a través de los informes elaborados en el marco del [MCV], establecido en virtud de la [Decisión MCV]?
- 4) ¿Se opone 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], tal como fue interpretado por la jurisprudencia del [Tribunal de Justicia] (Gran Sala, sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), a la creación de la [SIAJ] en el marco del Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [Fiscalía del Tribunal Supremo], a la vista del modo de nombramiento en el cargo y de revocación del mismo de los fiscales que integran esta Sección, de la manera en que ejercen sus funciones en ella y de cómo se determina su competencia en relación con el escaso número de puestos de esta Sección?
- 5) ¿Se opone el artículo 47 [párrafo segundo] de la [Carta], relativo al derecho a un juicio justo en un plazo razonable, a la creación de la [SIAJ], en el marco del Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [Fiscalía del Tribunal Supremo], a la vista del modo en el que se ejercen las funciones en ella y de cómo se determina la competencia en relación con el escaso número de puestos de esta Sección?»

E. Asunto C-355/19

64. Son demandantes en el presente asunto la Asociación Foro de Jueces, la Asociación de Fiscales y OL, una persona física (en lo sucesivo, «demandantes»).

65. El 23 de enero de 2019, los demandantes presentaron ante la Curtea de Apel Pitești (Tribunal Superior de Pitești, Rumanía), un recurso contencioso-administrativo solicitando la anulación de la orden n.º 252, de 23 de octubre de 2018, adoptada por el Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție — Procurorul General al României (Fiscal General de la Fiscalía del Tribunal Supremo, Rumanía) (en lo sucesivo, «demandado»).¹⁷ Dicha orden trata de la organización y funcionamiento de la SIAJ. Se adoptó sobre la base de la Ley n.º 207/2018, por la que se creó la SIAJ, con arreglo al artículo II, apartados 10 y 11, del Decreto-ley n.º 90/2018.

¹⁷ Ordinul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nr. 252 din 23 octombrie 2018 privind organizarea și funcționarea în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție.

66. Las demandantes alegaron, por una parte, que dicha orden era inconstitucional, invocando la disposición de la Constitución de Rumanía con arreglo a la cual dicho Estado miembro debe cumplir las obligaciones que le imponen los Tratados de los que es parte (artículos 11 y 148, apartado 2, de la Constitución de Rumanía). Por otra parte, criticaron el tenor de la orden alegando que algunas de sus disposiciones son contrarias a normas de rango superior (Ley, Constitución, Tratado UE). En concreto, alegaron que en ella no se tuvieron en cuenta las recomendaciones formuladas por la Comisión en los informes redactados en el marco del MCV.

67. En tales circunstancias, y siguiendo un razonamiento similar al seguido por el órgano jurisdiccional remitente en el asunto C-127/19, la Curtea de Apel Pitești (Tribunal Superior de Pitești) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Debe considerarse el [MCV], establecido en virtud de la [Decisión MCV], como un acto adoptado por una institución de la Unión Europea, en el sentido del artículo 267 TFUE, que puede estar sujeto a la interpretación del [Tribunal de Justicia]?
- 2) ¿Están comprendidos el contenido, el carácter y la extensión temporal del [MCV], establecido en virtud de la [Decisión MCV], en el ámbito de aplicación del [Tratado de Adhesión]? ¿Tienen carácter obligatorio para el Estado rumano las exigencias formuladas en los informes elaborados en el marco de este mecanismo?
- 3) ¿Debe interpretarse el artículo 2 [TUE] en el sentido de que obliga a los Estados miembros a respetar los criterios del Estado de Derecho —también requeridos por el [MCV] establecido en virtud de la [Decisión MCV]— en el caso de la creación urgente de una sección de fiscalía para investigar exclusivamente los delitos cometidos por magistrados, que suscita graves inquietudes en lo que atañe a la lucha contra la corrupción y puede ser utilizada como instrumento adicional para intimidar a los magistrados y para ejercer presiones sobre ellos?
- 4) ¿Debe interpretarse el artículo 19 [TUE], apartado 1, párrafo segundo, en el sentido de que obliga a los Estados miembros a establecer las medidas necesarias para una tutela judicial efectiva en los ámbitos regulados por el Derecho de la Unión, esto es, excluyendo todo riesgo de influencia política sobre la investigación penal de jueces, en el caso de la creación urgente de una sección de fiscalía para investigar exclusivamente los delitos cometidos por magistrados, que suscita graves inquietudes en lo que atañe a la lucha contra la corrupción y puede ser utilizada como instrumento adicional para intimidar a los magistrados y para ejercer presiones sobre ellos?»

F. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

68. Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 2019 se acordó la acumulación de los asuntos C-83/19, C-127/19 y C-195/19. Asimismo, en dicha decisión se desestimó la solicitud de los órganos jurisdiccionales remitentes de dichos asuntos de que se tramitaran por el procedimiento acelerado del artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, pero se acordó concederles prioridad con arreglo al artículo 53, apartado 3, del mismo Reglamento.

69. Mediante escritos de 11 y 20 de febrero de 2019, los demandantes de los asuntos C-83/19 y C-127/19 solicitaron, respectivamente, la adopción de medidas provisionales de conformidad con el artículo 279 TFUE y el artículo 160, apartados 2 y 7, del Reglamento de Procedimiento. El Tribunal de Justicia respondió que carecía de competencia para adoptar tales medidas en el procedimiento prejudicial.

70. A raíz de la resolución de 8 de febrero de 2019 de la Curtea de Apel Craiova (Tribunal Superior de Craiova, Rumanía), el Tribunalul Olt (Tribunal de Distrito de Olt, Rumanía) remitió el procedimiento principal del asunto C-83/19 al Tribunalul Mehedinți (Tribunal de Distrito de Mehedinți, Rumanía) mediante resolución de 12 de febrero de 2019. No obstante, el Tribunalul Olt (Tribunal de Distrito de Olt) informó al Tribunal de Justicia de que se mantenían todos los actos del procedimiento, incluida la resolución de remisión. A raíz de la resolución de 10 de junio de 2020 de la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía), la Curtea de Apel Pitești (Tribunal Superior de Pitești) remitió el procedimiento principal del asunto C-127/19 a la Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal Superior de Alba Iulia, Rumanía). La Curtea de Apel Pitești (Tribunal Superior de Pitești) informó al Tribunal de Justicia de que mantenía todos los actos del procedimiento.

71. También se solicitó la aplicación del procedimiento acelerado por parte del órgano jurisdiccional remitente del asunto C-355/19, solicitud que fue desestimada mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 27 de junio de 2019. Este resolvió, mediante decisión de 18 de septiembre de 2019, otorgar trato preferente a ese asunto y al asunto C-291/19.

72. Han presentado observaciones escritas en los asuntos C-83/19, C-127/19 y C-195/19 la Inspección Judicial, los Gobiernos de Bélgica, Países Bajos, Polonia y Rumanía y la Comisión. El Gobierno sueco ha presentado observaciones escritas en los asuntos C-83/19 y C-127/19. El CSM y la Asociación de Fiscales han presentado observaciones escritas en el asunto C-127/19.

73. En el asunto C-291/19 han presentado observaciones escritas los Gobiernos de los Países Bajos, Polonia, Rumanía y Suecia, así como la Comisión Europea.

74. En el asunto C-355/19 han presentado observaciones escritas la Asociación Foro de Jueces, el Fiscal General de la Fiscalía del Tribunal Supremo (en lo sucesivo, «Fiscal General»), los Gobiernos de los Países Bajos, Polonia, Rumanía y Suecia y la Comisión.

75. Se celebró una vista conjunta los días 20 y 21 de enero de 2020, en la que formularon observaciones orales la Asociación Foro de Jueces, la Asociación de Fiscales, el Consejo Superior de la Magistratura (CSM), OL, el Fiscal General, los Gobiernos de Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, Rumanía y Suecia y la Comisión.

IV. Análisis

76. Las presentes conclusiones siguen la siguiente estructura. Comenzaré examinando las excepciones de inadmisibilidad formuladas en los distintos asuntos ante el Tribunal de Justicia (A). A continuación, expondré el marco jurídico de la Unión aplicable y los criterios a los que se ha de atender al realizar el análisis en los presentes asuntos (B). Finalmente efectuaré una valoración de las disposiciones nacionales controvertidas (C).

A. Admisibilidad de las cuestiones prejudiciales

77. Varios de los interesados que han presentado observaciones en los distintos asuntos han alegado que el Tribunal de Justicia no debe responder a algunas o a ninguna de las cuestiones prejudiciales remitidas en los presentes asuntos. Los principales «temas» referidos en relación con cada uno de ellos pueden agruparse, en esencia, en función de la supuesta incompetencia de la Unión en los distintos ámbitos comprendidos por las resoluciones de remisión; en particular, i) la organización interna de los sistemas judiciales; ii) la falta de competencia del Tribunal de Justicia para interpretar la Decisión MCV; iii) la irrelevancia de las respuestas que dé el Tribunal de Justicia para resolver los asuntos pendientes ante los órganos jurisdiccionales remitentes, y iv) el hecho de que algunas de las cuestiones prejudiciales han quedado sin objeto.

78. Todos estos argumentos se han planteado como objeciones a la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales. Sin embargo, considero que los relativos a i) la incompetencia de la UE en el ámbito de la organización judicial de los Estados miembros y ii) acerca de la naturaleza jurídica del MCV, atañen en realidad a la propia competencia del Tribunal de Justicia.

79. Además, estos elementos de la competencia se solapan en gran medida con el análisis sustantivo de las correspondientes disposiciones. La cuestión de si las disposiciones nacionales controvertidas en los presentes asuntos, relativas a la organización de la justicia, están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión está indisolublemente unida a las respuestas que se dé a las cuestiones prejudiciales referidas, en concreto, al alcance, los requisitos y los efectos de los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, y del artículo 47 de la Carta.¹⁸ Tal como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia A. K. y otros en relación con argumentos similares, estas cuestiones se refieren a la interpretación de las citadas disposiciones, de modo que el Tribunal de Justicia es competente para efectuar tal interpretación en virtud del artículo 267 TFUE.¹⁹

80. Por estas razones, me voy a ocupar de las objeciones a la competencia del Tribunal de Justicia más adelante, en la sección B de las presentes conclusiones, cuando explique cuáles de ellas son realmente aplicables a los presentes asuntos y qué tipo de examen requieren. En la presente sección, Sección A de estas Conclusiones, solamente voy a abordar las que parecen ser, de hecho, excepciones de inadmisibilidad, formuladas por diversos interesados en relación con las cuestiones concretas planteadas en cada asunto.

81. Conviene señalar que, en sus observaciones escritas, el Gobierno rumano ha alegado que las cuestiones prejudiciales son, en su mayor parte, inadmisibles en todos los asuntos pendientes ante el Tribunal de Justicia.²⁰ Sin embargo, en la vista oral, dicho Gobierno cambió sustancialmente su postura general, según creo, debido al cambio que, entretanto, se produjo en el Gobierno nacional, con el consiguiente giro en la orientación política de este.²¹

¹⁸ Véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de marzo de 2017, X y X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173), apartado 37, y de 26 de septiembre de 2018, Belastingdienst/Toeslagen (Efecto suspensivo del recurso) (C-175/17, EU:C:2018:776), apartado 24.

¹⁹ 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, EU:C:2019:982), apartado 74.

²⁰ Concretamente, las cuestiones prejudiciales primera y segunda en el asunto C-83/19; las cuestiones prejudiciales primera a tercera en el asunto C-127/19; la primera cuestión prejudicial en el asunto C-195/19; las cuestiones prejudiciales primera a tercera a en el asunto C-291/19, y las cuestiones prejudiciales primera, segunda y cuarta en el asunto C-355/19.

²¹ Véanse también los puntos 144, 263, 284 y 285 de las presentes conclusiones.

82. Sin embargo, el Gobierno rumano no retiró expresamente en la vista sus observaciones escritas ni los argumentos que en ellas había formulado sobre la admisibilidad. Por lo tanto, doy por hecho que el Tribunal de Justicia sigue estando obligado a responder a los argumentos del Gobierno rumano en sus observaciones escritas en relación con la admisibilidad.

83. Como preludeo general para todos los asuntos en la presente sección, conviene recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia, le corresponde exclusivamente al juez nacional, que asume la responsabilidad de la decisión jurisdiccional en el procedimiento principal, apreciar tanto la necesidad de una decisión prejudicial como la pertinencia de las cuestiones que plantea. En principio, el Tribunal de Justicia está obligado a pronunciarse siempre que las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación de disposiciones del Derecho de la Unión. Las cuestiones prejudiciales gozan de presunción de pertinencia. Así pues, el Tribunal de Justicia rehúsa dar una respuesta solo en circunstancias excepcionales; por ejemplo, cuando no se cumple con lo exigido por el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuando resulta evidente que la interpretación del Derecho de la Unión de que se trata no guarda relación alguna con los hechos o cuando las cuestiones son de naturaleza hipotética.²² A la luz de estos principios voy a analizar las excepciones de inadmisibilidad en los presentes asuntos.

1. Asunto C-83/19

84. En este asunto se han presentado dos tipos de objeciones de admisibilidad. El primero se refiere a la falta de necesidad o de relevancia de las cuestiones para resolver el procedimiento principal. El segundo versa sobre la pérdida del objeto del litigio.

85. En primer lugar, la Inspección Judicial ha alegado que las cuestiones prejudiciales planteadas en el asunto C-83/19 son irrelevantes para la resolución del procedimiento principal. Este argumento también fue formulado, en relación con las dos primeras cuestiones prejudiciales, por el Gobierno rumano en sus observaciones escritas, donde además se señaló que el órgano jurisdiccional remitente no había explicado los motivos por los que consideraba necesaria la remisión.

86. En segundo lugar, la Comisión ha aducido que el procedimiento principal ha perdido su objeto, de modo que las cuestiones prejudiciales han dejado de ser pertinentes. Sostiene que, el 15 de mayo de 2019, el Sr. Netejoru fue nombrado Inspector Jefe de la Inspección Judicial por el Pleno del CSM para un nuevo período de tres años con arreglo a lo dispuesto en la Ley n.º 317/2004. En consecuencia, la Comisión considera que las cuestiones prejudiciales han perdido su pertinencia. El nombramiento *ex post* de la misma persona tras un concurso convocado conforme a la ley pone fin a toda injerencia en la independencia del poder judicial por el ejecutivo.

87. En cuanto a su falta de capacidad para representar a la Inspección Judicial antes del 15 de mayo de 2019, incluida la fecha en que el Sr. Netejoru presentó las observaciones en nombre de la Inspección Judicial, la Comisión considera que la situación podría quedar subsanada mediante el artículo 82, apartado 1, del Codul de procedură civilă al României (Ley de enjuiciamiento civil rumana). Con arreglo a dicha disposición, «cuando el tribunal compruebe que

²² Véanse, por ejemplo, las sentencias de 25 de julio de 2018, Confédération paysanne y otros (C-528/16, EU:C:2018:583), apartados 72 y 73 y la jurisprudencia citada, y de 1 de octubre de 2019, Blaise y otros (C-616/17, EU:C:2019:800), apartado 35.

quien actúa en nombre de la parte no ha acreditado su condición de representante acordará un plazo breve de subsanación [...]». En consecuencia, las cuestiones prejudiciales son hipotéticas y deben ser desestimadas por inadmisibles.

88. En mi opinión, no resulta convincente ninguna de las excepciones de inadmisibilidad.

89. En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente ha explicado la relevancia que tienen las cuestiones prejudiciales para el procedimiento principal. Conforme a la resolución de remisión, el juez nacional debe resolver *con carácter prejudicial*, de conformidad con las normas nacionales de procedimiento, las excepciones procesales que puedan hacer superflua la práctica de la prueba o el examen del fondo del asunto.²³ En la presente fase, el procedimiento principal está suspendido, precisamente, a causa de tal excepción procesal basada en la falta de capacidad de representación del Sr. Netejoru, quien, como representante de la Inspección Judicial, en su condición de inspector jefe, con arreglo al Decreto-ley n.º 77/2018, firmó el escrito de contestación.

90. Es evidente la suerte de «efecto dominó» que podría tener una eventual respuesta del Tribunal de Justicia sobre el procedimiento nacional. Si el órgano jurisdiccional remitente confirmase la excepción preliminar, la consecuencia sería la anulación del escrito de contestación y, por ende, de las pruebas y alegaciones que en él se contienen. Sin duda, esta decisión tendría repercusiones para la resolución de la demanda principal en el procedimiento nacional, relativa a la pretensión de la Asociación Foro de Jueces de que se condene a la Inspección Judicial demandada a comunicar cierta información.

91. Reconozco que el contenido de las cuestiones prejudiciales remitidas en este asunto dista, ciertamente, del propio objeto del procedimiento principal, que sigue siendo la demanda relativa a la petición de información. Además, sería un tanto artificial tratar de subsumir en el contenido de dicha demanda principal todo el problema del nombramiento, potencialmente irregular, de un inspector judicial jefe.

92. Sin embargo, la controversia por la cual se solicita la asistencia del Tribunal de Justicia es la cuestión preliminar relativa a la capacidad de representación del Sr. Netejoru, suscitada con carácter incidental en el litigio principal. El hecho de que este procedimiento verse sobre una cuestión preliminar no es óbice para su relevancia y, por tanto, para la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial. De hecho, cuando ha valorado si una cuestión prejudicial era necesaria para que el órgano jurisdiccional remitente pudiese «emitir su fallo» a efectos del artículo 267 TFUE, párrafo segundo, el Tribunal de Justicia ha adoptado una interpretación amplia de dicho concepto. En particular, «para que el Tribunal de Justicia pueda conocer de la interpretación de cualquier norma procesal del Derecho de la Unión que el órgano jurisdiccional remitente esté obligado a aplicar para poder emitir su fallo se debe entender este concepto en el sentido de que engloba todo el procedimiento que conduce a la sentencia del órgano jurisdiccional remitente».²⁴ Esta interpretación ha hecho posible que se consideren admisibles las cuestiones de procedimiento relativas a todo el proceso dirigido a la generación de la sentencia, incluidos todos los aspectos referentes a la responsabilidad por las costas del procedimiento o a la práctica de la

²³ Artículo 248 de la Lege nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (Ley n.º 134/2010, de enjuiciamiento civil), republicada en el *Monitorul Oficial* n.º 247 de 10 de abril de 2015.

²⁴ Sentencia de 17 de febrero de 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85), apartado 42.

prueba.²⁵ Además, en el pasado el Tribunal de Justicia se ha mostrado tradicionalmente generoso al no examinar con excesivo rigor la proximidad sustantiva entre las cuestiones prejudiciales planteadas y el procedimiento principal.²⁶

93. En segundo lugar, debe desestimarse asimismo la objeción formulada por la Comisión. Es cierto que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia, el procedimiento prejudicial presupone la *pendencia* efectiva de un litigio ante el órgano jurisdiccional nacional.²⁷ Esto significa que, si el litigio ha perdido su objeto, haciendo que las cuestiones prejudiciales resulten meramente hipotéticas y sin relación con ninguna causa real, el Tribunal de Justicia debe resolver que no hay necesidad de responder a la petición de decisión prejudicial.²⁸

94. Sin embargo, en el presente asunto no hay nada en los autos que indique que haya perdido su objeto la excepción preliminar planteada en el procedimiento principal o el propio procedimiento. No hay confirmación alguna de que el posterior nombramiento del Sr. Netejoru como inspector jefe tenga efectos sobre la validez de los actos de representación efectuados antes de dicho nombramiento.

95. Pese a estimar la asistencia de la Comisión para identificar la legislación nacional potencialmente aplicable al asunto, no corresponde al Tribunal de Justicia la interpretación de la misma. Además, de la resolución de remisión se desprende que el órgano jurisdiccional remitente se considera obligado a resolver la excepción procesal formulada por la demandante y entiende que debe valorar la legalidad de la representación de la Inspección Judicial *en el momento en que se presentó el escrito de contestación*.²⁹ Desde este punto de vista, cuya exactitud corresponde valorar exclusivamente al juez o jueces nacionales, el hecho de que una determinada persona fuese nombrada para el mismo cargo *después de dicho momento* no puede tener efecto subsanador de la anterior falta de capacidad de representación.

96. A tenor de las consideraciones que preceden, soy del parecer de que las cuestiones prejudiciales remitidas en el asunto C-83/19 sí son admisibles.

2. Asuntos C-127/19 y C-355/19

97. En el asunto C-127/19, el Gobierno rumano alegó en sus observaciones escritas que las tres primeras cuestiones prejudiciales, relativas a la naturaleza y efectos jurídicos de la Decisión MCV, no guardan relación alguna con el objeto del procedimiento principal. De manera análoga, pero planteando una excepción general de inadmisibilidad respecto a todas las cuestiones

²⁵ *Ibid.*, apartados 35 a 45. Véanse también, sobre las distintas situaciones en que pueden ser admisibles cuestiones relativas a la imposición de costas, mis conclusiones presentadas en el asunto Pegaso y Sistemi di Sicurezza (C-521/18, EU:C:2020:306), puntos 58 y siguientes.

²⁶ Véase un ejemplo reciente en la ya citada sentencia de 1 de octubre de 2019, Blaise y otros (C-616/17, EU:C:2019:800), apartados 31 a 39, donde el procedimiento nacional que dio lugar a las cuestiones prejudiciales versaba, en cuanto al fondo, sobre un proceso penal por un delito doloso de destrucción de bienes. En este contexto, el Tribunal de Justicia examinó una serie de aspectos ciertamente complejos sobre la validez del Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo, y la autorización del glifosato, que de igual manera podrían considerarse muy alejados de las verdaderas cuestiones que se le planteaban al órgano jurisdiccional nacional.

²⁷ Véase, por ejemplo, la sentencia de 19 de junio de 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465), apartado 31.

²⁸ Véanse, por ejemplo, los autos de 10 de enero de 2019, Mahmood y otros (C-169/18, EU:C:2019:5), puntos 25 y 26; de 2 de mayo de 2019, Faggiano (C-524/16, no publicado, EU:C:2019:399), puntos 23 y 24, y de 1 de octubre de 2019, YX (transmisión de una sentencia al Estado miembro de nacionalidad del condenado) (C-495/18, EU:C:2019:808), puntos 23 a 26.

²⁹ El órgano jurisdiccional nacional explica que, de conformidad con el artículo 208, apartado 2, de la Ley de enjuiciamiento civil rumana, «la falta de presentación del escrito de contestación a la demanda en el plazo legalmente establecido comportará la pérdida del derecho a presentar pruebas y a proponer excepciones, salvo las de orden público y sin perjuicio de disposición en contrario en la legislación».

prejudiciales del asunto C-127/19, el CSM sostiene que las cuestiones formuladas por el órgano jurisdiccional remitente no se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, sino que piden al Tribunal de Justicia que aplique el Derecho de la Unión al asunto concreto y pretenden obtener un dictamen consultivo sobre disposiciones nacionales. En la vista, el CSM añadió que las cuestiones prejudiciales eran irrelevantes para el objeto del procedimiento principal, que versa sobre la legalidad de los dos actos administrativos adoptados por el CSM, y no sobre la ley por la que se creó la SIAJ. Dado que el órgano jurisdiccional remitente carece de competencia para analizar el Derecho nacional, que es una cuestión pendiente ante la Curtea Constituțională a României (Tribunal Constitucional rumano), en opinión del CSM las cuestiones prejudiciales deben declararse inadmisibles.

98. En el asunto C-355/19, el Gobierno rumano alegó en sus observaciones escritas que el órgano jurisdiccional remitente no ha acreditado la relevancia de las cuestiones prejudiciales primera, segunda y cuarta para el procedimiento principal.

99. El asunto C-127/19 trata de la anulación de las resoluciones n.º 910 y n.º 911 del Pleno del CSM, de 19 de septiembre de 2018. El órgano jurisdiccional remitente expone que dichos actos fueron adoptados con el objeto de dar curso a las modificaciones introducidas por la Ley n.º 207/2018, y que, por tanto, tenían como finalidad facilitar el funcionamiento de la SIAJ. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario aclarar la interpretación del MCV, de los artículos 2 TUE; 4 TUE, apartado 3, y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y del artículo 47 de la Carta, a fin de poder apreciar la compatibilidad de estas disposiciones con la creación de la SIAJ por la Ley n.º 207/2018. Esta ley constituye la base jurídica de los actos cuya anulación se solicita en el procedimiento principal.

100. Las referidas explicaciones demuestran el claro vínculo que existe entre los actos controvertidos en el procedimiento principal y la Ley n.º 207/2018 por la que se crea la SIAJ. Si se declara la incompatibilidad de la creación de la SIAJ con el Derecho de la Unión, esto tendrá efectos inevitables sobre la valoración de los actos administrativos que son el objeto del procedimiento principal. En pocas palabras, si se considera que la base es incompatible, lo serán también los actos posteriores adoptados sobre esa base.

101. Con ello queda de manifiesto, en mi opinión, la relevancia de las cuestiones prejudiciales remitidas en el asunto C-127/19 para el recurso contencioso-administrativo que debe resolver el órgano jurisdiccional remitente en el procedimiento principal. En consecuencia, procede desestimar las excepciones de inadmisibilidad formuladas en este asunto.

102. De igual manera, el asunto C-355/19 versa sobre la anulación de un acto administrativo adoptado con el objeto de dar curso a las modificaciones introducidas por la Ley n.º 207/2018 y con el fin de facilitar el funcionamiento de la SIAJ. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario aclarar la interpretación del MCV, de los artículos 2 TUE; 4 TUE, apartado 3, y 19 TUE, apartado 1, y del artículo 47 de la Carta, a fin de poder apreciar la compatibilidad de estas disposiciones con la creación de la SIAJ por la Ley n.º 207/2018, que se sitúa en el origen de la adopción de los actos cuya anulación se pretende en el procedimiento principal.

103. Estas cuestiones prejudiciales son admisibles por los mismos motivos que en el asunto C-127/19: de nuevo por la lógica de la aplicación. En efecto, si se declara incompatible la base, que es la creación de la SIAJ en virtud de la Ley n.º 207/2018, la misma suerte ha de correr el acto administrativo controvertido en el procedimiento principal y adoptado en aplicación de aquella.

104. En consecuencia, también son admisibles las cuestiones prejudiciales primera, segunda y cuarta en el asunto C-355/19.

3. *Asuntos C-195/19 y C-291/19*

105. En sus observaciones escritas, el Gobierno rumano se opuso a la admisibilidad de la primera cuestión prejudicial en el asunto C-195/19 y de las tres primeras cuestiones prejudiciales en el asunto C-291/19. En su opinión, son cuestiones referidas a la naturaleza jurídica de la Decisión MCV y de los informes de la Comisión, por lo que carecen de relevancia para los efectos de ambos procedimientos principales.

106. El asunto C-195/19 versa sobre una denuncia pendiente relativa a la responsabilidad penal de un juez. El órgano jurisdiccional remitente explica que, en caso de estimarse el recurso, tanto el fiscal instructor como el fiscal jerárquicamente superior a él formarán parte de la misma fiscalía especial, concretamente la SIAJ. En tales circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente se ve obligado a examinar si el Derecho de la Unión se opone a la legislación nacional que establece la SIAJ. Por ello desea aclarar la compatibilidad de la normativa nacional con el MCV y, en el caso de la segunda cuestión prejudicial del asunto C-195/19, también con el artículo 2 TUE. El órgano jurisdiccional nacional observa que, si se considerase que el Derecho de la Unión se opone a la legislación nacional por la que se crea la SIAJ, tendría que declarar la nulidad de todos los actos procesales adoptados por dicha Sección en el procedimiento principal. El órgano jurisdiccional remitente también deberá tener en cuenta la respuesta del Tribunal de Justicia al determinar la futura fiscalía competente, en caso de haberse estimado el recurso.

107. Estas consideraciones dejan patente la relevancia de las dos primeras cuestiones prejudiciales en el asunto C-195/19 para el procedimiento principal, en la medida en que la segunda de ellas se refiere al artículo 2 TUE.

108. En cuanto a la admisibilidad de las tres primeras cuestiones prejudiciales en el asunto C-291/19, el órgano jurisdiccional remitente ha justificado la relevancia de las cuestiones remitidas por el hecho de que el desarrollo posterior del procedimiento principal implica la participación de fiscales de la SIAJ. Por lo tanto, es preciso aclarar si el Derecho de la Unión se opone a la legislación nacional por la que se establece dicha Sección. En caso de que el órgano jurisdiccional remitente estimase el recurso interpuesto por el denunciante, deberá remitir el asunto a la SIAJ para que lo instruya.

109. A la vista de estas aclaraciones, por las mismas razones que acabo de exponer en relación con la primera cuestión prejudicial y, en parte, con la segunda del asunto C-195/19, considero que las tres primeras cuestiones prejudiciales del asunto C-291/19 son igualmente admisibles.

110. No obstante, estoy de acuerdo con el Gobierno rumano en que procede declarar inadmisibile la segunda cuestión prejudicial del asunto C-195/19, en la medida en que se refiere al artículo 9 TUE y al artículo 67 TFUE, apartado 1, así como la tercera cuestión prejudicial de dicho asunto. En cuanto a esta última, el Gobierno rumano alegó que una cuestión con la que se pretende aclarar si el principio de primacía se opone a que la legislación nacional permita a la Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional) incumplir dicho principio mediante resoluciones que no son susceptibles de recurso es una cuestión de naturaleza «teórica y general» y, como tal, carece de relación alguna con el objeto del procedimiento principal.

111. Con respecto a la segunda cuestión prejudicial en el asunto C-195/19, la resolución de remisión no contiene explicación alguna de la relevancia que pueden tener para el caso concreto precisamente el artículo 9 TUE (que consagra el principio de igualdad de los ciudadanos de la Unión) y el artículo 67 TFUE, apartado 1 (donde se declara que la Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia). Por lo tanto, en la medida en que invoca dichas disposiciones, esta cuestión prejudicial no cumple los requisitos del artículo 94 del Reglamento de Procedimiento. En efecto, conforme a reiterada jurisprudencia, es indispensable que el órgano jurisdiccional remitente dé un mínimo de explicaciones acerca de las razones que le han llevado a elegir las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita y acerca de la relación que establece entre esas disposiciones y la normativa nacional aplicable al litigio que se le ha planteado.³⁰

112. A mi parecer, la tercera cuestión prejudicial en el asunto C-195/19 adolece del mismo defecto, al que añade otro más. En primer lugar, tal como acertadamente ha señalado el Gobierno rumano, dicha cuestión tampoco cumple en modo alguno los requisitos del artículo 94 del Reglamento de Procedimiento. En esencia, tal cuestión pretende aclarar si el principio de primacía se opone a una legislación nacional que permite a la Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional) incumplir efectivamente dicho principio mediante resoluciones que no son susceptibles de recurso. Sin embargo, la resolución de remisión no menciona en ningún momento de qué disposiciones se trata y qué problemas plantean. El órgano jurisdiccional remitente se ha limitado a citar ciertos pasajes de sentencias de la Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional) en las que este se pronuncia sobre el MCV en diversos asuntos, sin proporcionar contexto alguno ni explicar si dichas sentencias se refieren a alguna disposición nacional relacionada con el procedimiento principal.

113. En segundo lugar, tal como está redactada, esta cuestión también contiene una valoración implícita (y no precisamente positiva) de la jurisprudencia de la Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional) e invita al Tribunal de Justicia a corroborar una determinada lectura de dicha jurisprudencia en distintos procedimientos inconexos de la cual solo se proporciona información exigua (y selectiva), cuestionando de esta manera la autoridad de un alto tribunal nacional. Sin embargo, esta no es en modo alguno la función del Tribunal de Justicia en el procedimiento de remisión prejudicial.³¹

114. En conclusión, considero que la segunda cuestión prejudicial en el asunto C-195/19 es inadmisibles en la medida en que se refiere al artículo 9 TUE y al artículo 67 TFUE, apartado 1, así como la tercera cuestión prejudicial en ese mismo asunto.

4. Conclusión provisional sobre la admisibilidad

115. En conclusión, considero que la segunda cuestión prejudicial en el asunto C-195/19, en la medida en que se refiere al artículo 9 TUE y al artículo 67 TFUE, apartado 1, y la tercera cuestión prejudicial en ese mismo asunto deben ser declaradas inadmisibles. Las demás cuestiones prejudiciales planteadas en los cinco presentes asuntos son, en mi opinión, admisibles.

³⁰ Véanse, por ejemplo, la sentencia de 10 de marzo de 2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154), apartado 115, y el auto de 12 de mayo de 2016, Security Service y otros (C-692/15 a C-694/15, EU:C:2016:344), apartado 20.

³¹ Véanse, en sentido similar con respecto a unas cuestiones redactadas de forma parecida por un órgano jurisdiccional nacional, mis conclusiones presentadas en el asunto Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:340), puntos 36 y 50.

116. Sin embargo, en aras de la claridad, voy a reagrupar todas las cuestiones prejudiciales planteadas relativas a la legislación aplicable, pues, una vez aclarada esta, proporcionará el marco para los dos elementos sustantivos que son objeto de los presentes asuntos.

117. En primer lugar, los órganos jurisdiccionales remitentes han formulado sus cuestiones prejudiciales aludiendo a diversos actos del Derecho de la Unión. Por un lado, algunas de ellas se refieren a la naturaleza, valor jurídico y efectos del MCV³² y pretenden aclarar si las disposiciones nacionales de que se trata están sometidas a dicho mecanismo.³³ Por otro lado, las cuestiones prejudiciales inquieren también sobre la interpretación del artículo 47 de la Carta, así como del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo; 2 TUE y 4 TUE, apartado 3.³⁴

118. En segundo lugar, las cuestiones prejudiciales relativas al marco legislativo de análisis adecuado se plantean con el fin de obtener una interpretación del Derecho de la Unión que permita a los tribunales nacionales valorar la compatibilidad de las disposiciones nacionales de que se trata, relativas al nombramiento provisional de la dirección de la Inspección Judicial³⁵ y a la creación de la SIAJ,³⁶ con dichas normas de la Unión.

119. Por lo tanto, en el resto de mis conclusiones examinaré en primer lugar las disposiciones de la Unión pertinentes (la Decisión MCV, el artículo 47 de la Carta y los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1) y los criterios que estas establecen a los efectos de los presentes asuntos (B). A continuación, aplicaré las exigencias que se derivan de dichas disposiciones en el ámbito de las disposiciones nacionales controvertidas, a fin de proporcionar una orientación a los órganos jurisdiccionales remitentes sobre las cuestiones de fondo que deben resolver (C).

B. Derecho de la Unión y criterios aplicables

1. El MCV

120. Las distintas resoluciones de remisión dictadas en todos los asuntos sobre los que versan las presentes conclusiones han planteado diversas cuestiones prejudiciales relativas a la naturaleza, al valor jurídico y a los efectos de la Decisión MCV y de los informes adoptados en virtud de esta.

121. En primer lugar, ¿constituyen la Decisión MCV y los informes de la Comisión adoptados en virtud de la misma actos de las instituciones de la Unión en el sentido del artículo 267 TFUE, susceptibles de interpretación por el Tribunal de Justicia?³⁷ En segundo lugar, ¿están comprendidos el contenido, el carácter y la extensión temporal del MCV en el ámbito de

³² Cuestiones prejudiciales primera y segunda en los asuntos C-83/19, C-127/19, C-291/19 y C-355/19, y primera cuestión prejudicial en el asunto C-195/19.

³³ A mi juicio, esto es lo que los órganos jurisdiccionales remitentes pretenden aclarar con la cuarta cuestión prejudicial en el asunto C-83/19 y con la tercera cuestión prejudicial en los asuntos C-127/19, C-291/19 y C-355/19. Los órganos jurisdiccionales remitentes desean saber, en esencia, si los Estados miembros están obligados a cumplir con los criterios del Estado de Derecho establecidos en el artículo 2 TUE y si estas exigencias, impuestas también por la Decisión MCV y por los informes MCV, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a las medidas nacionales controvertidas. Véanse los puntos 121 y 173 de las presentes conclusiones.

³⁴ Tercera cuestión prejudicial del asunto C-83/19; cuestiones prejudiciales cuarta y quinta en el asunto C-127/19; segunda cuestión prejudicial en el asunto C-195/19, en lo que respecta al artículo 2 TUE; cuestiones prejudiciales cuarta y quinta en el asunto C-291/19 y cuarta cuestión prejudicial en el asunto C-355/19.

³⁵ Tercera cuestión prejudicial del asunto C-83/19.

³⁶ Cuestiones prejudiciales cuarta y quinta en los asuntos C-127/19 y C-291/19; segunda cuestión en el asunto C-195/19 y cuarta cuestión en el asunto C-355/19.

³⁷ Primera cuestión prejudicial en los asuntos C-83/19, C-127/19, C-291/19 y C-355/19.

aplicación del Tratado de Adhesión?³⁸ En tercer lugar, los órganos jurisdiccionales remitentes desean saber si son vinculantes los requisitos establecidos por el MCV³⁹ y por los informes de la Comisión en el marco del MCV.⁴⁰ En cuarto lugar, se pretende aclarar también si el artículo 2 TUE se debe interpretar, en relación con el artículo 4 TUE, apartado 3, en el sentido de que la obligación de Rumanía de cumplir con los requisitos establecidos en los informes MCV forma parte de la obligación de respetar el Estado de Derecho,⁴¹ y si tal obligación comprende el nombramiento provisional de la dirección de la Inspección Judicial⁴² y la creación de la SIAJ.⁴³

122. Voy a abordar todas estas cuestiones de forma sucesiva en el siguiente orden. Primero, comenzaré confirmando que la Decisión MCV y los informes adoptados por la Comisión en virtud de esta Decisión son, en efecto, actos de la Unión Europea [letra a)]. Segundo, examinaré si el Tratado de Adhesión constituye la base jurídica adecuada de la Decisión MCV [letra b)]. Tercero, me ocuparé de la cuestión del valor jurídico y los efectos del MCV y de los informes de la Comisión adoptados en el marco de este [letra c)]. Cuarto, concluiré esta sección examinando si las medidas nacionales controvertidas en los presentes asuntos están comprendidas en el ámbito de aplicación del MCV [letra d)].

a) ¿Son actos de la Unión Europea la Decisión MCV y los informes MCV?

123. Todos los intervinientes que han presentado observaciones sobre este aspecto,⁴⁴ con excepción del CSM, están de acuerdo en que procede responder afirmativamente a esta pregunta. En sus observaciones escritas, el CSM alegó que la Decisión MCV era un instrumento de cooperación de la Comisión, y no un acto legislativo que pudiera estar sometido a la jurisdicción del Tribunal de Justicia en virtud del artículo 267 TFUE. Sin embargo, en la vista dicho órgano declaró que la Decisión MCV era un acto vinculante, aunque no lo fueran las recomendaciones que contiene.

124. En mi opinión, no cabe ninguna duda de que, pese a la cuestión del posible carácter vinculante de la Decisión MCV y de los informes adoptados sobre la base de esta, ambos son actos de Derecho de la Unión y el Tribunal de Justicia es competente para interpretarlos en el marco de un procedimiento prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE.

125. En primer lugar, la Decisión MCV es una decisión en el sentido del artículo 288 TFUE, párrafo cuarto. Fue adoptada por la Comisión sobre la base de los artículos 37 y 38 del Acta de Adhesión. Por lo tanto, no veo por qué razón no ha de ser un «acto adoptado por las instituciones» a efectos del artículo 267 TFUE.

126. En segundo lugar, lo mismo cabe decir de los informes adoptados por la Comisión sobre la base de la Decisión MCV. Una vez más, al margen de la cuestión de su carácter vinculante (o no), que es un tema diferente, el artículo 267 TFUE atribuye al Tribunal de Justicia competencia para pronunciarse, con carácter prejudicial, acerca de la validez y la interpretación de *los actos*

³⁸ Primera parte de la segunda cuestión prejudicial en los asuntos C-83/19, C-127/19 y C-355/19.

³⁹ Primera cuestión prejudicial en el asunto C-195/19.

⁴⁰ Segunda parte de la segunda cuestión prejudicial en los asuntos C-83/19, C-127/19 y C-355/19; primera cuestión prejudicial en el asunto C-195/19 y segunda cuestión prejudicial en el asunto C-291/19.

⁴¹ Tercera cuestión prejudicial en los asuntos C-127/19 y C-291/19.

⁴² Cuarta cuestión prejudicial en el asunto C-83/19.

⁴³ Tercera cuestión prejudicial en el asunto C-355/19.

⁴⁴ La Asociación de Fiscales, la Asociación Foro de Jueces, el Fiscal General, la Comisión y los Gobiernos de Bélgica, Países Bajos, Rumanía y Suecia.

*adoptados por las instituciones de la Unión sin excepción alguna.*⁴⁵ Así pues, la competencia del Tribunal de Justicia no se limita a los actos de efectos vinculantes,⁴⁶ tal como ha quedado confirmado en las diversas ocasiones en que el Tribunal de Justicia se ha pronunciado con carácter prejudicial sobre la interpretación de las recomendaciones u otros actos atípicos de «Derecho indicativo».⁴⁷

127. En consecuencia, procede responder a la primera cuestión prejudicial en los asuntos C-83/19, C-127/19, C-291/19 y C-355/19 que la Decisión MCV, así como los informes redactados por la Comisión sobre la base de aquella, son actos de una institución de la Unión en el sentido del artículo 267 TFUE y, por tanto, son susceptibles de interpretación por el Tribunal de Justicia en virtud de dicha disposición.

b) ¿Constituye el Tratado de Adhesión una base jurídica adecuada?

128. En varias cuestiones prejudiciales se pregunta si la expresión «el contenido, el carácter y la extensión temporal» del MCV está comprendida «en el ámbito de aplicación del Tratado de Adhesión».⁴⁸ A mi parecer, estas cuestiones tratan de aclarar, en esencia, si la Decisión MCV, en su actual naturaleza, alcance y forma, podía basarse legítimamente en el Tratado de Adhesión. Así formulada, la cuestión interpretativa se aproxima a una impugnación velada de la validez de un acto de Derecho de la Unión.⁴⁹

129. Partiendo de los argumentos formulados en el curso del procedimiento, no veo motivo por el cual la Decisión MCV no haya podido ser adoptada sobre la base del Tratado de Adhesión y del Acta de Adhesión de Rumanía y de Bulgaria. Esto es así tanto en atención a su fundamento jurídico formal (1) como a su contenido y objetivos (2) y a su extensión temporal (3).

1) Fundamento jurídico formal

130. En cuanto a su *fundamento jurídico formal*, la Decisión MCV se adoptó como medida de salvaguardia sobre la base de los artículos 37 y 38 del Acta de Adhesión. El artículo 4, apartado 3, del Tratado de Adhesión habilita a las instituciones de la Unión para adoptar las medidas previstas, en particular, en los artículos 37 y 38 del Acta de Adhesión antes de la adhesión de los Estados miembros de que se trata. De conformidad con dichas disposiciones, conocidas como «cláusulas de salvaguardia», las mencionadas medidas entrarían en vigor únicamente a reserva y en la fecha de la entrada en vigor del Tratado de Adhesión. El artículo 2, apartado 2, del Tratado de Adhesión declara que las disposiciones de dicha Acta constituyen parte integrante del Tratado.

⁴⁵ Véanse, por ejemplo, las sentencias de 13 de diciembre de 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646), apartado 8, y de 13 de junio de 2017, Florescu y otros (C-258/14, EU:C:2017:448), apartado 30.

⁴⁶ Sentencia de 27 de octubre de 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821), apartado 35 y jurisprudencia citada.

⁴⁷ Por ejemplo, las sentencias de 13 de diciembre de 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646), apartado 9 y la jurisprudencia citada, recientemente confirmada mediante la sentencia de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión (C-16/16 P, EU:C:2018:79), apartado 44.

⁴⁸ Primera parte de la segunda cuestión prejudicial en los asuntos C-83/19, C-127/19 y C-355/19.

⁴⁹ La otra opción, en caso de que el Tribunal de Justicia no desee respaldar esta interpretación de la primera frase de la segunda cuestión prejudicial en los asuntos C-83/19, C-127/19 y C-355/19, sería reformular esta cuestión de manera que solo preguntase si los requisitos establecidos en el MCV y en los informes emitidos en su marco son vinculantes para Rumanía o no. Habida cuenta de la intención con la que han sido formuladas, esta parece ser realmente la inquietud principal de los órganos jurisdiccionales remitentes.

2) Contenido y objetivos

131. Desde el punto de vista del contenido de las medidas que cabe adoptar en virtud de los artículos 37 y 38 del Acta de Adhesión, estas disposiciones facultan a la Comisión para adoptar, previa petición de un Estado miembro o por iniciativa propia, «medidas apropiadas» en dos situaciones.

132. En primer lugar, el artículo 37 («cláusula de salvaguardia del mercado interior») puede activarse si Rumanía incumple los compromisos asumidos en el contexto de las negociaciones de adhesión causando con ello una perturbación grave del funcionamiento del mercado interior o un riesgo inminente de tal perturbación. En segundo lugar, el artículo 38 puede activarse si hay deficiencias graves o riesgos inminentes de deficiencias graves en la transposición, la instrumentación o la aplicación de los instrumentos de cooperación y de las decisiones sobre reconocimiento mutuo en materia de libertad, seguridad y justicia.⁵⁰

133. El examen de los objetivos y el contenido de la Decisión MCV demuestra que esta se puede incluir fácilmente en el tipo de medidas previstas en los artículos 37 y 38 del Acta de Adhesión.

134. En cuanto a los *objetivos* de la Decisión MCV, su considerando 4 hace referencia a las deficiencias que justifican el recurso a las medidas de salvaguardia de los artículos 37 y 38 del Acta de Adhesión. Pese a reconocer los esfuerzos realizados por Rumanía para finalizar los preparativos de la adhesión, dicho considerando revela que, en su informe de 26 de septiembre de 2006,⁵¹ la Comisión mencionó algunas «cuestiones pendientes», en particular, respecto a la responsabilidad y eficiencia del sistema judicial y los organismos ejecutivos. Se consideró necesario seguir avanzando para asegurar su capacidad de «ejecución y aplicación de las medidas adoptadas a fin de establecer el mercado interior y el espacio de libertad, seguridad y justicia». Tras recordar, en el considerando 5, que las medidas de los artículos 37 y 38 del Acta de Adhesión se pueden tomar en caso de «riesgo inminente», la Comisión consideró que tal riesgo ya existía. De este modo, el considerando 6 expone que las «cuestiones pendientes» en relación con la responsabilidad y eficiencia del sistema judicial y ejecutivo se refieren al establecimiento del MCV a fin de evaluar los avances logrados por Rumanía para tratar indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción.

135. Por lo tanto, el MCV se basó en motivos relativos a la existencia de riesgos inminentes para el funcionamiento del mercado interior y el espacio de libertad, seguridad y justicia, debido a las deficiencias halladas en el sistema judicial y en la lucha contra la corrupción en Rumanía. Este objetivo parece plenamente coherente con los artículos 37 y 38 del Acta de Adhesión.

136. En segundo lugar, desde el punto de vista del *contenido* de las medidas que se pueden adoptar sobre la base de dichas disposiciones, del tenor tanto del artículo 37 como del artículo 38 del Acta de Adhesión parece desprenderse que el término «medidas» es suficientemente amplio como para comprender actos como la Decisión MCV. Ninguno de estos artículos contiene una lista exhaustiva del tipo de medidas que se pueden adoptar sobre su base. La única medida expresamente mencionada es la suspensión del reconocimiento mutuo con arreglo al artículo 38 del Acta de Adhesión. Así pues, los artículos 37 y 38 del Acta de Adhesión simplemente establecen límites negativos que deben satisfacer las medidas: estas deben respetar el principio de proporcionalidad y no deben ser discriminatorias.

⁵⁰ Ambas disposiciones se reproducen en los puntos 7 y 8 de las presentes conclusiones.

⁵¹ Comunicación de la Comisión — Informe de seguimiento sobre el nivel de preparación de Bulgaria y Rumanía con vistas a su adhesión a la UE, [COM(2006) 549 final]. Dicho informe ya contemplaba el establecimiento del MCV.

137. Si tanto el artículo 37 como el 38 del Acta de Adhesión pueden utilizarse legítimamente para suspender (en último término) el reconocimiento mutuo de determinados elementos del mercado interior y ninguno de ellos contiene una lista cerrada del tipo de medidas que permite adoptar, se concluye que no hay una sola medida posible, sino un abanico de medidas. Dicho de otra manera, si es posible la suspensión, con mayor motivo ha de ser posible también, en aras de la proporcionalidad expresamente consagrada por dicha disposición, adoptar una medida mucho menos drástica y, en este sentido, mucho más proporcionada, de un mecanismo de cooperación y verificación. El hecho de que puedan adoptarse medidas adicionales y más restrictivas en aplicación de los artículos 37 y 38 no obsta para que se puedan adoptar otras menos restrictivas, como el MCV, sobre la base de dichas disposiciones y de conformidad con el principio de proporcionalidad.

3) *Extensión temporal del MCV*

138. Los artículos 37 y 38 del Acta de Adhesión contienen las mismas limitaciones temporales. En primer lugar, ambas disposiciones declaran las medidas que se pueden adoptar, en principio, hasta el final de un período máximo de tres años después de la adhesión. Sin embargo, las dos disposiciones establecen también: i) que las cláusulas de salvaguardia podrán ser invocadas *incluso antes de la adhesión* sobre la base de las conclusiones de los controles, y que las medidas adoptadas entrarán en vigor desde el día de la adhesión, a menos que en ellas se fije una fecha posterior, y ii) que las medidas podrán aplicarse más allá del período de tres años, mientras persistan las deficiencias. Pese a la posibilidad de mantener las medidas durante un período indefinido de tiempo, tanto el artículo 37 como el 38 del Acta de Adhesión indican expresamente que iii) las medidas no se mantendrán más de lo estrictamente necesario y, en todo caso, se suspenderán cuando se dé cumplimiento al compromiso correspondiente.

139. Una vez más, en el curso del presente procedimiento no se ha aportado ningún indicio de que la Decisión MCV no cumpla con estas exigencias. En primer lugar, fue adoptada varios días antes de la adhesión, el 13 de diciembre de 2006, sobre la base de las conclusiones del Informe de 26 de septiembre de 2006, tal como se expone en el considerando 4 de la Decisión MCV [i)]. En segundo lugar, las medidas se han mantenido durante un período superior a los tres años después de la adhesión, ante el hecho constatado de que persistían las deficiencias que motivaron la adopción de la Decisión MCV [ii)]. En tercer lugar, el considerando 9 declara que la Decisión debe derogarse una vez cumplidos satisfactoriamente todos los indicadores. A este respecto conviene señalar que la derogación del MCV estaba prevista en el Informe de 2017 y solo se paralizó tras las conclusiones negativas del Informe de 13 de noviembre de 2018, al que se refieren los presentes asuntos [iii)].

140. Creo que el análisis de este epígrafe puede concluir aquí. Obviamente, aún queda la cuestión subyacente y más profunda de la proporcionalidad, que aflora ocasionalmente en argumentos sobre la medida en que es adecuado o necesario mantener, trece años después y los que resten, lo que se concibió como un sistema temporal post-adhesión. No obstante, esta caja de Pandora puede quedar cerrada en el contexto del presente procedimiento, en que ninguno de los intervinientes ha alegado que se hayan dejado de cumplir las condiciones para que se siga aplicando la Decisión MCV, condiciones que acabo de exponer en los dos puntos anteriores.

4) *Conclusión provisional*

141. El análisis de la primera parte de la segunda cuestión prejudicial en los asuntos C-83/19, C-127/19 y C-355/19 no ha revelado ningún factor que pueda suscitar dudas sobre el hecho de que la Decisión MCV, en su forma actual, fue válidamente adoptada y puede mantenerse sobre la base del Tratado de Adhesión.

c) *Valor y efectos jurídicos del MCV*

142. Una cuestión añadida que plantean los órganos jurisdiccionales remitentes en los presentes asuntos es si la Decisión MCV (1) y los informes de la Comisión adoptados sobre la base de esta (2) son vinculantes para Rumanía.

1) *Efectos jurídicos de la Decisión MCV*

143. Los Gobiernos de Bélgica y los Países Bajos alegan que la Decisión MCV es vinculante en todos sus elementos. Asimismo, el Gobierno sueco en sus observaciones escritas, así como la Asociación Foro de Jueces y el Fiscal General en la vista, alegan que la Decisión MCV y los indicadores de su anexo son jurídicamente vinculantes para Rumanía.

144. El Gobierno rumano alegó en sus observaciones escritas que la única obligación que la Decisión MCV imponía a Rumanía era la de informar periódicamente a la Comisión de los avances logrados respecto a los indicadores del anexo de dicha Decisión. Dicho Gobierno cambió su postura en la vista y adujo que los indicadores incluidos en el anexo de la Decisión MCV son concreción de las condiciones del Tratado de Adhesión, de conformidad con los valores y principios de los artículos 2 TUE y 19 TUE.

145. La Decisión MCV es una decisión en el sentido del artículo 288 TFUE, párrafo cuarto. Tal como se establece en esta disposición, las decisiones son *obligatorias en todos sus elementos para sus destinatarios*. De conformidad con el artículo 4 de la Decisión MCV, los destinatarios de esta son los Estados miembros. Es cierto que, en el momento de su adopción, Rumanía aún no era un Estado miembro, pero en aquel contexto específico (también) se deducía del artículo 2 del Acta de Adhesión el carácter vinculante de los actos de la Unión adoptados antes de la adhesión: «Desde la fecha de la adhesión, las disposiciones de los Tratados originarios y los actos adoptados con anterioridad a la adhesión por las instituciones y el Banco Central Europeo serán vinculantes para Bulgaria y Rumanía y aplicables en ambos Estados en las condiciones establecidas en dichos Tratados y en la presente Acta.»

146. Por lo tanto, no cabe duda de que la Decisión MCV es vinculante. El verdadero problema es más bien *cuáles* son exactamente las obligaciones que la Decisión MCV impone a Rumanía.

147. La obligación jurídica inequívocamente establecida que se impone a Rumanía queda recogida en el artículo 1 de la Decisión MCV: «Antes del 31 de marzo de cada año [...], Rumanía informará a la Comisión sobre los avances logrados respecto al cumplimiento de los indicadores contemplados en el anexo.» Por lo tanto, existe una *obligación de informar*.

148. Sin embargo, las obligaciones que se imponen a Rumanía en virtud del artículo 1 de la Decisión MCV no se agotan, en absoluto, en el envío anual de documentos dentro de un determinado plazo. En efecto, la obligación que impone el artículo 1 no es meramente la de

informar, sino la de *informar de los avances logrados respecto a cada uno de los indicadores* enumerados en el anexo de la Decisión MCV. De este modo, el artículo 1 de la Decisión MCV establece también la *obligación de conseguir* los objetivos plasmados en los indicadores que se enuncian en el anexo de la Decisión. Por otro lado, el artículo 1, párrafo segundo, que habilita a la Comisión para proporcionar asistencia técnica a través de diversas actividades o recopilar e intercambiar información sobre los indicadores, así como para organizar misiones de expertos a Rumanía con este fin, también declara que las autoridades rumanas deberán prestar el apoyo necesario en este contexto.

149. Así pues, *informar sobre los avances logrados* requiere que se realicen esfuerzos en una determinada dirección. La lógica de esta disposición difícilmente se vería satisfecha informando mecánicamente cada año de que las cosas están prácticamente igual. En tales circunstancias, yo no daría excesiva importancia al argumento literal derivado del anexo de la Decisión MCV. De hecho, en algunas versiones lingüísticas el anexo hace referencia, de manera un tanto laxa, a los «indicadores que debe *afrentar* Rumanía». ⁵² Por otro lado, otras muchas versiones lingüísticas contienen términos que apuntan claramente en el sentido de una obligación de *lograr*. ⁵³

150. Además, el carácter vinculante de la obligación de cumplir progresivamente con los indicadores enumerados en el anexo de la Decisión MCV queda claramente patente con el lugar que ocupa esta Decisión en el *contexto* de las obligaciones que se derivan del Tratado de Adhesión. La Decisión MCV hizo posible la adhesión a pesar de que persistían serias inquietudes sobre deficiencias esenciales relativas a la reforma judicial y a la lucha contra la corrupción en Rumanía. Por lo tanto, no puede sorprender que la Decisión MCV imponga una obligación concreta a Rumanía de lograr los objetivos establecidos en los indicadores que contiene el anexo. Lejos de concebirse como una mera recomendación, la Decisión MCV se adoptó sobre la base de los artículos 37 y 38 del Acta de Adhesión como medida de salvaguardia esencial para hacer posible la adhesión el 1 de enero de 2007.

151. En general, los indicadores de la Decisión MCV se asocian a la exigencia del Estado de Derecho del artículo 2 TUE, del que son concreción y al que se refiere el artículo 49 TUE como requisito para la adhesión. Con arreglo al artículo 49 TUE, solo los Estados que respeten los valores mencionados en el artículo 2 TUE y se comprometan a promoverlos podrán solicitar el ingreso como miembro en la Unión Europea. El preámbulo de la Decisión MCV hace hincapié en el papel fundamental que desempeña el Estado de Derecho en la Unión y, en particular, en el espacio de libertad, seguridad y justicia, y la consiguiente necesidad de que los Estados miembros dispongan de un sistema judicial y administrativo imparcial, independiente y efectivo, preparado para luchar contra la corrupción. ⁵⁴

152. El papel del MCV en el proceso de adhesión ha sido fundamental a este respecto. Los problemas relativos al sistema judicial y a la lucha contra la corrupción persistían durante las negociaciones previas a la adhesión y fueron objeto de mención expresa en el anexo IX del Acta de Adhesión, entre los compromisos específicos asumidos y los requisitos aceptados por Rumanía al concluir las negociaciones de adhesión el 14 de diciembre de 2004. ⁵⁵ Con arreglo al artículo 39,

⁵² Es lo que sucede, por ejemplo, con la versión inglesa, así como con las versiones checa, letona, lituana, maltesa, neerlandesa y eslovaca.

⁵³ Por ejemplo, las versiones búlgara, española, danesa, alemana, estonia, francesa, italiana, húngara, polaca, portuguesa, rumana, eslovena, finesa y sueca.

⁵⁴ Considerandos 1, 2 y 3 de la Decisión MCV.

⁵⁵ Véanse, en particular, los puntos 3 y 4 del anexo IX del Acta de Adhesión. El punto 3 versa sobre la adopción y aplicación de un plan de acción y una estrategia para la reforma del sistema judicial, que incluya medidas para la aplicación de leyes sobre la organización del poder judicial. El punto 4 trata de la lucha contra la corrupción, en particular, «garantizando la estricta aplicación de la legislación vigente sobre la materia y la independencia efectiva de la Oficina Nacional del Fiscal Anticorrupción».

apartado 2, del Acta de Adhesión, el incumplimiento de estos compromisos podría haber llevado al Consejo a posponer la adhesión un año más. Tal como ha señalado el Gobierno belga, los indicadores reflejaban los compromisos asumidos por Rumanía en la negociación de adhesión y recogidos en el anexo IX del Acta de Adhesión. Por lo tanto, tal como adujo el Gobierno danés en la vista, cabe considerar que el MCV era una condición esencial en el marco de la firma del Tratado de Adhesión por todos los Estados miembros, habida cuenta de las deficiencias significativas que persistían. Estas deficiencias, mencionadas en el último informe de la Comisión previo a la adhesión sobre Rumanía, constituyen el fundamento de la adopción de la Decisión MCV.

153. En este contexto histórico y legislativo, interpretar la Decisión MCV en el sentido de que los indicadores que recoge su anexo no son vinculantes para Rumanía significaría que todo el mecanismo MCV otorga a Rumanía carta blanca para no cumplir los requisitos esenciales de la adhesión.

154. Otro elemento que pone de relieve el carácter vinculante de la obligación de alcanzar los objetivos expresados en los indicadores del MCV, tal como señaló el Gobierno sueco, se refiere a las significativas consecuencias jurídicas que se asocian al incumplimiento. Tal como se indica en el considerando 7 de la Decisión MCV, si no se cumplen los indicadores, la Comisión afirma que puede aplicar medidas de salvaguardia adicionales y más restrictivas en virtud de los artículos 37 y 38 del Acta de Adhesión, incluida la suspensión del reconocimiento mutuo. Además, por sí mismas, las consecuencias jurídicas concretas de una hipotética infracción que pueda derivarse del régimen particular del MCV no impiden recurrir a los instrumentos de ejecución ordinarios que brinda el procedimiento por incumplimiento si Rumanía desatiende las obligaciones que le incumben en virtud de la Decisión MCV.⁵⁶

155. En definitiva, considero que la Decisión MCV, aunque utilice un lenguaje de indicadores, en su sustancia y contenido es un acto legislativo vinculante de la Unión. En el período previo a la adhesión, el establecimiento de indicadores puede formar parte de la condicionalidad política con que se mide el avance hacia la adhesión. En un momento posterior a la adhesión, se convierte en una norma jurídica plasmada en un instrumento legislativo vinculante, la decisión, que impone obligaciones concretas cuya infracción puede acarrear consecuencias jurídicas. Más allá de la posibilidad de declarar y sancionar una posible infracción recurriendo a los medios ordinarios del Derecho de la Unión, las consecuencias del incumplimiento también pueden tener graves efectos en la participación de Rumanía en el mercado interior y en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

156. En cuanto al contenido de dichas obligaciones, aparte de la obligación de emitir informes, es evidente que figura también la de poner todos los medios necesarios para cumplir con los indicadores establecidos en el anexo de la Decisión MCV.

2) Efectos jurídicos de los informes MCV

157. Los órganos jurisdiccionales remitentes también se han interesado por el efecto jurídico vinculante de los informes emitidos por la Comisión sobre la base de la Decisión MCV, así como de las recomendaciones de la Comisión de Venecia y del GRECO.

⁵⁶ Si algo puede ser impuesto, claramente debe ser vinculante; véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto Bélgica/Comisión (C-16/16 P, EU:C:2017:959), puntos 120 a 122.

158. La Asociación Foro de Jueces y OL adujeron en la vista que las recomendaciones que contienen los informes de la Comisión, consideradas conjuntamente con la Decisión MCV, son de efectos vinculantes. En un sentido similar, el Gobierno rumano alegó en la vista que, pese a su peculiar naturaleza y a la falta de carácter vinculante, las recomendaciones que contienen los informes no pueden ser desoídas y, habida cuenta de la obligación de cooperación leal del artículo 4 TUE, apartado 3, han de ser respetadas e incluso adquieren carácter vinculante cuando Rumanía adopta actos legislativos o administrativos en los ámbitos comprendidos en los indicadores del anexo de la Decisión MCV.

159. Por el contrario, la Comisión y el Fiscal General han alegado que la naturaleza jurídica de los informes de la Comisión en el marco del MCV no es el de recomendación con arreglo a los artículos 288 TFUE, párrafo quinto, y 292 TFUE, pues constituyen un acto legislativo *sui generis* adoptado sobre la base de la Decisión MCV.

160. De ello se desprende que, atendiendo al papel específico que desempeñan dentro del sistema establecido por la Decisión MCV, las recomendaciones que contienen los informes MCV son mucho más que recomendaciones «tradicionales». Tal como señalan los Gobiernos de los Países Bajos y de Suecia, dichos informes son instrumentos de evaluación. Se emiten sobre la base del artículo 2 de la Decisión MCV y, como afirma la Comisión, se dirigen al Parlamento y al Consejo. Con arreglo a la citada disposición, la Comisión «transmitirá [...] al Parlamento Europeo y al Consejo sus propios comentarios y conclusiones sobre el informe relativo a Rumanía». Por lo tanto, los informes constituyen el marco metodológico de valoración de dicho progreso. Las medidas que mencionan las recomendaciones contenidas en los informes son concreción de los indicadores, de tal manera que permiten evaluar los avances de Rumanía que, en último término, llevarán al cese definitivo del MCV.

161. Por lo tanto, los efectos jurídicos que producen los informes respecto de Rumanía se derivan de las obligaciones que impone el principio de cooperación leal consagrado por el artículo 4 TUE, apartado 3. En efecto, dichos informes constituyen la base sobre la cual se ha de valorar si Rumanía está cumpliendo con sus obligaciones relativas a los indicadores del MCV. Son informes que contienen recomendaciones específicas destinadas a orientar los esfuerzos de Rumanía. Tal como señala la Comisión, las recomendaciones pretenden ayudar a este Estado miembro a alcanzar los objetivos de la Decisión MCV. Dado que los indicadores son concreción de las condiciones del Tratado de Adhesión, y puesto que la Decisión MCV fue adoptada sobre la base de dicho acto, recae sobre Rumanía una *obligación cualificada de cooperación* en virtud del MCV. Así pues, la cooperación leal no se limita a informar sobre los avances, sino que implica también la obligación de tener en cuenta las recomendaciones al adoptar medidas legislativas o administrativas en los ámbitos comprendidos por los indicadores de la decisión MCV.

162. En consecuencia, tal como alega el Gobierno belga, para cumplir con los indicadores de la Decisión MCV Rumanía puede optar entre las medidas recomendadas u otras que sean adecuadas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, este Estado miembro está *obligado a tener en cuenta los informes de la Comisión*, a la luz del artículo 4 TUE, apartado 3. La obligación de cooperación leal también comprende el deber de colaborar con la Comisión dentro del marco del MCV y de abstenerse de toda medida que pueda comprometer la consecución de los objetivos establecidos en los indicadores de referencia.

163. A mi parecer, comparar los efectos jurídicos de los informes MCV con los de las recomendaciones del artículo 288 TFUE y después discutir cuáles de ellos presentan mayores particularidades es un empeño quizá no del todo provechoso.⁵⁷ Por consiguiente, a continuación opto por esbozar brevemente el papel que, según entiendo, realmente corresponde a los informes MCV.

164. En primer lugar, estoy de acuerdo con la postura general de los Gobiernos belga, danés y sueco. Yo también considero que los informes emitidos por la Comisión, en cuanto a su contenido específico, *no son vinculantes*. Deben ser leídos y estudiados y, en este sentido, deben ser *tenidos en cuenta* por Rumanía cuando trate de alcanzar los objetivos establecidos en los indicadores MCV. Sin embargo, esto no significa en absoluto que deban seguirse todas y cada una de las recomendaciones que allí se contienen. Existe un deber de cooperar, pero no una obligación de copiar al pie de la letra.

165. En segundo lugar, esto lógicamente implica también la *posibilidad de no atenerse*. Rumanía, como cualquier otro Estado miembro, mantiene su derecho a diseñar sus instituciones y procedimientos nacionales como considere oportuno. No obstante, al concebir estos u otros modelos y procedimientos, debe poder demostrar, cómo esos otros modelos contribuyen al logro de los indicadores contenidos en el anexo de la Decisión MCV o, al menos, presentar una hipótesis razonable a ese respecto.

166. En tercer lugar, a diferencia de lo que ya se ha dicho en relación con la Decisión MCV,⁵⁸ las recomendaciones específicas contenidas en los informes no son susceptibles de ejecución como una obligación jurídica autónoma. Dado que los informes MCV no implican obligaciones jurídicas vinculantes, en buena lógica su cumplimiento tampoco puede exigirse ni ante los tribunales de la Unión ni ante los nacionales.

167. No obstante, ello no impide que dichos informes, al igual que cualquier otro tipo de fuente, puedan ser tenidos en cuenta y tomados como referencia cuando se considere que arrojan luz sobre la interpretación de las medidas de la Unión o nacionales. Sin duda, esto puede suceder de la misma manera que con cualquier otra fuente meramente *persuasiva* (en oposición a vinculante), como pueden ser desde las orientaciones extraídas de las actas del Consejo Europeo hasta las obras de Immanuel Kant, pasando, en las culturas jurídicas más divagadoras (por no decir habladoras), por las memorables citas de Terry Pratchett o de Alicia en el País de las Maravillas.

168. Sin embargo, lo que en el contexto de las presentes cuestiones prejudiciales merece, sin duda, ser subrayado es que, dado el carácter no vinculante de los informes MCV, los jueces nacionales no pueden invocar, desde el punto de vista del Derecho de la Unión, las recomendaciones de dichos informes para dejar inaplicadas las disposiciones del Derecho nacional que estimen contrarias a aquellas.

169. Por último, respecto a un tema relacionado con el anterior, la segunda cuestión prejudicial en el asunto C-291/19 inquiriere sobre la obligación de Rumanía de introducir reformas legislativas que cumplan con las recomendaciones de la Comisión de Venecia y del GRECO.

⁵⁷ Especialmente porque el alcance exacto de la obligación de las autoridades nacionales, en particular de los jueces nacionales, al tener en cuenta las recomendaciones a la hora de resolver los litigios de que conocen (sentencia de 13 de diciembre de 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, apartado 18) no está totalmente claro (véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Bélgica/Comisión (C-16/16 P, EU:C:2017:959), puntos 97 a 101.

⁵⁸ Véase el punto 155 de las presentes conclusiones.

170. Los informes de la Comisión de Venecia y del GRECO son frecuentemente mencionados en los informes MCV de la Comisión. *Desde el punto de vista del Derecho de la Unión*, dichos informes constituyen, en este contexto, una provechosa fuente de información que aporta orientaciones persuasivas en relación con los criterios pertinentes para evaluar el cumplimiento de los indicadores del MCV. Ambos organismos internacionales emiten informes con carácter preceptivo acerca de los indicadores sobre la eficiencia del sistema judicial y de la lucha contra la corrupción.

171. Sin embargo, a la luz de las consideraciones anteriores respecto al carácter no vinculante de los propios informes MCV, estos no pueden hacer obligatorios los informes de los mencionados organismos internacionales al remitirse a ellos. Sus conclusiones, *en la medida en que se mencionan de forma concreta en los informes* de la Comisión, solo pueden generar el mismo tipo de obligaciones vinculadas a la cooperación leal que las recomendaciones contenidas en los propios informes MCV.⁵⁹

172. Sin embargo, las consideraciones anteriores no son sino la respuesta desde el punto de vista del Derecho de la Unión. Nada de ello obsta, ni afecta, a la posibilidad de que el Derecho (constitucional) nacional otorgue a tales informes un estatuto diferente, en el cumplimiento de las *obligaciones de Derecho internacional* asumidas de forma independiente por los Estados miembros.

d) ¿Están comprendidas en el ámbito del MCV las medidas nacionales controvertidas?

173. Por último, tal como he señalado en el punto 117 de las presentes conclusiones, queda por aclarar otro aspecto relativo al papel que juega la Decisión MCV en los presentes asuntos: ¿están comprendidas en el ámbito de aplicación de dicho instrumento de la Unión las medidas nacionales controvertidas?

174. Habiendo sido interrogada a este respecto en la vista, la Comisión confirmó que, en su opinión, todas las modificaciones de la legislación judicial de que se trata en los presentes asuntos están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Decisión MCV.

175. Yo estoy de acuerdo.

176. Para valorar si las medidas nacionales controvertidas en los presentes asuntos están comprendidas en el MCV, son relevantes los indicadores primero, tercero y cuarto del anexo de la Decisión MCV: 1) «garantizar procesos judiciales más transparentes y eficientes, en particular incrementando la capacidad y responsabilidad del Consejo Superior de la Magistratura [...]»; 3) «ampliar los progresos ya realizados, continuar las investigaciones profesionales y no partidistas de las alegaciones de corrupción a alto nivel», y 4) «tomar medidas complementarias de prevención y lucha contra la corrupción, en particular en las administraciones locales».

⁵⁹ Los argumentos formulados en dichos informes tienen la misma fuerza persuasiva al apreciar el cumplimiento con las exigencias del artículo 19 TUE y del artículo 47 de la Carta. Véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 82.

177. El primer indicador está redactado en términos especialmente amplios. Prácticamente cualquier asunto relacionado con el diseño institucional del poder judicial podría incluirse en la fórmula de garantizar «procesos judiciales más transparentes y eficientes». Pese a todo, no resulta sorprendente en absoluto el extraordinario alcance de este indicador, si se tiene en cuenta la especial situación de los Estados miembros a los que se aplica el MCV.⁶⁰

178. A este respecto y, en particular, a la luz del primer indicador, no cabe ninguna duda de que las disposiciones controvertidas en los presentes asuntos, relativas al nombramiento de cargos directivos en la Inspección Judicial y a la creación y funcionamiento de la SIAJ, están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Decisión MCV. Estas disposiciones fueron introducidas mediante la reforma de algunos aspectos institucionales esenciales de las «Leyes sobre el poder judicial», que en su conjunto constituyen el marco legal básico de la organización del sistema judicial en Rumanía.

179. En primer lugar, la Inspección Judicial es un organismo con personalidad jurídica propia integrado en el CSM y cuya responsabilidad y transparencia están expresamente mencionadas como objetivo en el primer indicador. En segundo lugar, la Inspección Judicial desempeña un papel fundamental en los procedimientos disciplinarios de la judicatura, directamente vinculado al objetivo de incrementar la responsabilidad y, con ella, la eficiencia del sistema judicial. En tercer lugar, la actual estructura institucional de la Inspección Judicial está estrechamente vinculada a las recomendaciones del MCV. Según se desprende del expediente que obra ante el Tribunal de Justicia, la Inspección Judicial se sometió a una reorganización en 2012, siguiendo las indicaciones de los informes MCV de 2010 y 2011,⁶¹ y se constituyó como un organismo aparte, con personalidad jurídica e independencia funcional dentro del CSM, dirigido por un inspector jefe y un inspector jefe adjunto elegidos por concurso.⁶²

180. Por razones similares, considero que la creación de la SIAJ también está comprendida en el primer indicador del anexo de la Decisión MCV. La constitución de dicha Sección afecta al sistema de responsabilidad penal de los jueces que, junto con los procedimientos disciplinarios a los que estos están sujetos, no solo está estrechamente vinculada a la responsabilidad de los miembros de la judicatura, sino también a la eficiencia de los procesos judiciales.

181. Por otro lado, la creación de la SIAJ está igualmente asociada a los indicadores tercero y cuarto del anexo de la Decisión MCV, según los cuales Rumanía se compromete a continuar las investigaciones de las alegaciones de corrupción a alto nivel, a ampliar los progresos ya realizados y a tomar medidas complementarias de prevención y lucha contra la corrupción. De hecho, una de las principales dudas expresadas en las resoluciones de remisión de los asuntos C-127/19, C-195/19, C-291/19 y C-355/09 se refiere precisamente a que, desde el punto de vista estructural, la creación de la SIAJ afecta sustancialmente a las competencias de la sección anticorrupción de la Fiscalía, la DNA. A este respecto, tal como confirmó el Gobierno rumano en la vista, la consolidación de la DNA era un requisito dentro del marco del MCV y de su tercer indicador.

182. En definitiva, no cabe ninguna duda de que los dos aspectos sustantivos que son objeto de las presentes peticiones de decisión prejudicial están comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Decisión MCV. Como consecuencia de ello, el Derecho de la Unión resulta aplicable a los

⁶⁰ Expuesta en los puntos 134, 135 y 152 de las presentes conclusiones.

⁶¹ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los progresos realizados por Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación [COM(2010) 401 final], e Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances de Rumanía en el marco del mecanismo de cooperación y verificación [COM(2011) 460 final].

⁶² Artículo 65 de la Ley n.º 317/2004, en su versión de 26 de enero de 2012.

presentes asuntos, con la consiguiente competencia del Tribunal de Justicia. No obstante, los órganos jurisdiccionales remitentes han invocado también otra serie de disposiciones del Derecho de la Unión como potencialmente aplicables en los presentes asuntos, cuestión esta de la que me ocuparé a continuación.

2. El principio de independencia judicial: artículo 47 de la Carta y/o artículo 19 TUE, apartado 1

183. Las diferentes cuestiones prejudiciales planteadas en las cinco remisiones sobre las que tratan las presentes conclusiones siguen la misma estructura: tras pedir la aclaración de la naturaleza y efectos jurídicos de la Decisión MCV y de los informes adoptados sobre la base de esta, preguntan por la compatibilidad de las disposiciones nacionales con diversas normas del Derecho de la Unión. La mayoría de las cuestiones prejudiciales mencionan los artículos 2 TUE, 4 TUE, apartado 3, y 19 TUE, apartado 1, como disposiciones de Derecho de la Unión pertinentes,⁶³ y solo algunas de las cuestiones prejudiciales se refieren al artículo 47 de la Carta.⁶⁴ En ellas se pone de manifiesto la incertidumbre acerca de los distintos ámbitos de aplicación y la interacción entre el artículo 2 TUE y el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, por un lado, y el artículo 47 de la Carta, por otro.

184. Los interesados que han presentado observaciones han expresado diferentes posturas respecto a las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión que deben tomarse como punto de referencia. La disparidad de opiniones se refiere, sobre todo, a la aplicabilidad del artículo 47 de la Carta. Todos los interesados excepto Polonia coinciden en considerar que es de aplicación el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

185. A continuación voy a exponer por qué soy del parecer de que la Decisión MCV suscita la aplicabilidad de la Carta, incluido su artículo 47, abriendo así la posibilidad de recurrir al párrafo segundo de dicho artículo como punto de referencia principal [a)]. No obstante, con ello no deseo rebatir que la forma en que hasta la fecha ha sido interpretado y aplicado el artículo 19 TUE, apartado 1, por el Tribunal de Justicia implica que esta disposición también es aplicable a los presentes asuntos [b)]. En cualquier caso, voy a concluir con unas breves y prudentes reflexiones sobre por qué basar todo el análisis de los presentes asuntos exclusivamente en el artículo 19 TUE, apartado 1, no es necesariamente la mejor opción [c)].

a) Artículo 47 de la Carta

186. Los interesados han expresado diferentes posturas en relación con la posible aplicabilidad de la Carta y de su artículo 47. El Gobierno polaco y el CSM han alegado, en esencia, que los presentes asuntos versan sobre aspectos de la organización interna del poder judicial, la cual

⁶³ Cuestiones tercera y cuarta en el asunto C-83/19; cuestiones tercera a quinta en el asunto C-127/19; segunda cuestión en el asunto C-195/19; cuestiones tercera y cuarta en el asunto C-291/19, y cuestiones tercera y cuarta en el asunto C-355/19.

⁶⁴ Quinta cuestión en el asunto C-127/19 y cuestiones cuarta y quinta en el asunto C-291/19.

pertenece a la esfera exclusiva de los Estados miembros, y la Unión Europea no tiene competencias sobre ella.⁶⁵ Por lo tanto, el artículo 47 de la Carta no es de aplicación, habida cuenta del artículo 51, apartados 1 y 2, de la Carta y del artículo 6 TUE, apartado 1.

187. En cuanto a la quinta cuestión prejudicial en el asunto C-291/19, la Comisión ha observado, si bien sin formular ninguna objeción expresa a la competencia del Tribunal de Justicia, que el artículo 47 de la Carta solo sería aplicable en caso de que el procedimiento principal guardase relación con la aplicación del Derecho de la Unión. Sería así, por ejemplo, si tratase sobre delitos armonizados en virtud de actos adoptados con arreglo al artículo 83 TFUE, apartados 1 y 2, o si estuviese comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 325 TFUE.

188. Por el contrario, la Asociación Foro de Jueces y los Gobiernos belga y sueco sostienen que la Decisión MCV suscita la aplicabilidad de la Carta.

189. Coincido con esta segunda postura.

190. En mi opinión, la Carta devino aplicable desde el momento en que las medidas nacionales controvertidas en los presentes asuntos entraron en el ámbito de aplicación de la Decisión MCV y del Acta de Adhesión. Por lo tanto, la adopción de dichas medidas nacionales que, como he expuesto en el punto 178 de las presentes conclusiones, afectan a varios aspectos institucionales esenciales del marco legislativo básico que rige la organización del sistema judicial en Rumanía, constituye un acto de «aplicación» del Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta.

191. Tal como señaló el Gobierno belga en la vista, aunque Rumanía dispone de un considerable margen de apreciación a la hora de cumplir sus obligaciones derivadas del MCV, ello no obsta para la aplicabilidad de la Carta. Conforme a reiterada jurisprudencia, el ámbito de aplicación de este instrumento, definido en su artículo 51, apartado 1, también comprende las situaciones en que el Derecho de la Unión concede a los Estados miembros un margen de discrecionalidad que forma parte del régimen establecido por el acto de la Unión correspondiente.⁶⁶ La naturaleza del MCV, que se basa en el seguimiento de unos indicadores de obligado cumplimiento, es un caso de tal «discrecionalidad circunscrita». De hecho, la reciente jurisprudencia ha resaltado la imposición de una obligación concreta derivada del Derecho de la Unión como uno de los elementos más importantes que conducen a la aplicación de la Carta.⁶⁷ No obstante, este tipo de obligaciones con frecuencia se definen en términos amplios y ciertamente vagos.⁶⁸

⁶⁵ El Gobierno polaco, en sus observaciones escritas, solo ha tratado de la tercera cuestión en el asunto C-83/19, las cuestiones cuarta y quinta en el asunto C-127/19, la segunda cuestión en el asunto C-195/19, las cuestiones cuarta y quinta en el asunto C-291/19 y la cuarta cuestión en el asunto C-355/19. En esencia, el Gobierno rumano ha compartido sus argumentos en sus observaciones escritas en relación con las cuestiones cuarta y quinta en el asunto C-127/19, las cuestiones cuarta y quinta en el asunto C-291/19, la segunda cuestión en el asunto C-195/19 y la cuarta cuestión en el asunto C-355/19. Sin embargo, también a este respecto modificó el Gobierno rumano su postura en la vista oral, al formular observaciones sobre el fondo de dichos asuntos, aparentemente sin mantener los motivos relacionados con la falta de competencia del Tribunal de Justicia.

⁶⁶ Véanse, por ejemplo, las sentencias de 21 de diciembre de 2011, N. S. y otros (C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865), apartados 65 a 68; de 9 de marzo de 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198), apartados 51 y 52, y de 13 de junio de 2017, Florescu y otros (C-258/14, EU:C:2017:448), apartado 48.

⁶⁷ Véase, por ejemplo, la sentencia de 19 de noviembre de 2019, TSN y AKT (C-609/17 y C-610/17, EU:C:2019:981), apartado 53 y la jurisprudencia citada, así como el auto de 24 de septiembre de 2019, QR (Presunción de inocencia) (C-467/19 PPU, EU:C:2019:776), apartados 34 a 37.

⁶⁸ Véanse, por ejemplo, las sentencias de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartados 25 y 26, y de 9 de noviembre de 2017, Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843), apartado 27.

192. Sin embargo, los presentes asuntos y la aplicabilidad de la Carta siguen una lógica un tanto diferente. La sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Florescu resulta muy ilustrativa a este respecto. En ella el Tribunal de Justicia consideró que la adopción de disposiciones nacionales dirigidas al cumplimiento de las condiciones, ampliamente definidas en un Memorando de Acuerdo relativo a la ayuda financiera de la Unión Europea a un Estado miembro, estaba comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión a los efectos de la aplicación de la Carta.⁶⁹

193. En efecto, en cuanto al grado de concreción de los compromisos (como la reducción de la masa salarial en el sector público o la reforma del sistema de pensiones con el fin de mejorar la sostenibilidad a largo plazo, que fueron fundamentales para resolver sobre la aplicabilidad de la Carta en el asunto Florescu),⁷⁰ no parece que haya gran diferencia entre el Memorando de Acuerdo del asunto Florescu y los indicadores que contiene la Decisión MCV.

194. Por lo tanto, al adoptar medidas estrechamente relacionadas con el cumplimiento de los indicadores de su anexo, el Estado miembro actúa en «aplicación» del Derecho de la Unión a los efectos del artículo 51, apartado 1, de la Carta. El hecho de que las obligaciones impuestas por la Decisión MCV sean amplias es la consecuencia lógica de la naturaleza, objetivos y contenido del propio instrumento jurídico. En efecto, si la Carta ha de ser la «sombra» del Derecho de la Unión,⁷¹ esta sombra necesariamente ha de reflejar el tamaño y la forma de la estructura que la proyecta.

195. No obstante, el Gobierno de los Países Bajos ha alegado que, aunque la Carta sea *generalmente aplicable* a tenor de los criterios de su artículo 51, apartado 1, el artículo 47 de la Carta no lo es, ya que esta disposición requiere, para ser aplicable, la existencia de un derecho sustantivo que sea objeto de un procedimiento judicial. En los presentes asuntos no se cumple este requisito.

196. A mi parecer, el mencionado argumento se basa en el hecho de que el artículo 47, párrafo primero, de la Carta establece que el «derecho a la tutela judicial efectiva» asiste a «toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados». En efecto, tal como propuse en mis conclusiones presentadas en el asunto El Hassani, para que el artículo 47, párrafo primero, de la Carta sea aplicable, es preciso que concurren dos requisitos acumulativos. En primer lugar, la situación de que se trate debe estar comprendida en el ámbito del Derecho de la Unión para que la Carta en su conjunto sea aplicable con arreglo a su artículo 51, apartado 1; en segundo lugar, el solicitante debe tener un «derecho o libertad» concreto garantizado por el Derecho de la Unión que dé lugar a la aplicación de la disposición contenida en el artículo 47, párrafo primero.⁷²

⁶⁹ Sentencia de 13 de junio de 2017, Florescu y otros (C-258/14, EU:C:2017:448), apartados 44 a 49.

⁷⁰ 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 52 y 53.

⁷¹ Lenaerts, K. y Gutiérrez-Fons, J. A., «The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice», en Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. y Ward, A., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, C. H. Beck, Hart, Nomos, Oxford, 2014, pp. 1560 a 1593, especialmente p. 1568. Véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650), apartados 58 a 65.

⁷² Véanse, respecto a este debate, mis conclusiones (C-403/16, EU:C:2017:659), puntos 74 a 83. Para un punto de vista diferente, véase Prechal, S., «The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What Has the Charter Changed?», en Paulussen, C., y otros (eds.), *Fundamental Rights in International and European Law*, TMC Asser Press, La Haya, 2016, pp. 143 a 157, o bien Peers, S., y otros, *The EU Charter of Fundamental Rights A Commentary*, C. H. Beck, Hart, Nomos, Oxford, 2014, p. 1199, según los cuales el ámbito de aplicación del artículo 47 coincide con el del artículo 51, apartado 1. Véase también, por ejemplo, la sentencia de 16 de mayo de 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373), apartado 51, que identifica el «derecho» subyacente garantizado por el Derecho de la Unión con la «protección frente a las intervenciones de los poderes públicos en la esfera de actividad privada de una persona física o jurídica que sean arbitrarias o desproporcionadas».

197. Así pues, no puedo sino compartir la opinión del Gobierno neerlandés según la cual, si una persona física concreta desea acogerse al artículo 47 de la Carta para reclamar un derecho procesal garantizado por dicha disposición, debe gozar de un «derecho o libertad» concretos garantizados por el Derecho de la Unión y desear hacerlo valer ante un tribunal. No veo cómo podría invocarse el artículo 47 de la Carta para exigir un derecho individual inexistente.

198. Sin embargo, por su estructura, los presentes asuntos son muy diferentes. No se invoca la Carta como fuente de derechos individuales para litigantes concretos. Se invoca como criterio objetivo de control de constitucionalidad en cuanto al rango de soluciones normativas admitidas que pueden adoptar los Estados miembros en el cumplimiento de las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión, derivadas de la Decisión MCV y del Acta de Adhesión.

199. Las disposiciones nacionales controvertidas están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión por constituir la aplicación nacional, en primer término, de la Decisión MCV y, en segundo término, también del Acta de Adhesión.⁷³ Por lo tanto, la Carta es aplicable como pauta de seguimiento y control del poder público nacional, ejercido también en cumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud del Derecho de la Unión. Obviamente, esto no significa que ni la Decisión MCV ni el Acta de Adhesión constituyan el fundamento de un «derecho o libertad» concretos a favor de los particulares, aunque den lugar a la aplicabilidad de la Carta con arreglo a su artículo 51, apartado 1.

200. Sin embargo, dentro del ámbito cubierto por la Decisión MCV y por el Acta de Adhesión, no cabe duda de que la Carta, incluido su artículo 47, puede servir como *criterio objetivo y general* de constitucionalidad a nivel de la UE. La función de los derechos fundamentales como parámetro objetivo de control, utilizado en el *examen abstracto* de constitucionalidad que se lleva a cabo en numerosos ordenamientos jurídicos nacionales, también está presente en el Derecho de la Unión. No es solo que cabe invocar el Derecho de la Unión como criterio en los procedimientos nacionales donde se lleve a cabo el examen abstracto de disposiciones nacionales,⁷⁴ sino que los derechos consagrados en la Carta, que tienen el mismo valor que los Tratados con arreglo al artículo 6 TUE, apartado 1, se utilizan como parámetros de control de los actos y disposiciones de la Unión⁷⁵ también cuando se trata de evaluar la conducta de los Estados miembros en los ámbitos sometidos al Derecho de la Unión.⁷⁶

201. En conclusión, existen al menos dos clases de casos en que se pueden invocar las disposiciones de la Carta. La primera, la de la reclamación clásica, ascendente, de un derecho fundamental concreto garantizado a una persona específica, en cierto modo imitando lo que tradicionalmente se conoce como *examen concreto* de constitucionalidad. ¿Se ha visto violado el derecho de la persona X en las circunstancias de un caso concreto? La segunda clase es la de la valoración descendente, abstracta, donde lo que se analiza es la compatibilidad de determinadas soluciones legislativas, al margen de todo caso individual. ¿Es compatible con este o aquel derecho fundamental una cierta solución legislativa? Esto constituye un *examen abstracto* de constitucionalidad.

⁷³ Puntos 173 a 182 de las presentes conclusiones.

⁷⁴ Por ejemplo, sentencias de 23 de diciembre de 2015, Scotch Whisky Association y otros (C-333/14, EU:C:2015:845), apartado 50, y de 13 de noviembre de 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), apartados 70 y 82.

⁷⁵ Por poner algunos ejemplos, véanse las sentencias de 27 de junio de 2006, Parlamento/Consejo (C-540/03, EU:C:2006:429), apartados 76, 90 y 108; de 9 de noviembre de 2010, Volker und Markus Schecke y Eifert (C-92/09 y C-93/09, EU:C:2010:662), apartados 86 a 89; de 1 de marzo de 2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats y otros (C-236/09, EU:C:2011:100), apartados 30 a 33, y de 8 de abril de 2014, Digital Rights Ireland y otros (C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238), apartados 37 y 48 a 71.

⁷⁶ Véase, en particular, en el marco del procedimiento de incumplimiento, la sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructo sobre terreno agrícola) (C-235/17, EU:C:2019:432), apartados 89 y 129.

202. Lo que en los presentes asuntos se pide, en esencia, es un examen abstracto de constitucionalidad en el Derecho de la Unión de dos soluciones legislativas nacionales, a la luz del principio de independencia judicial tal como resulta principalmente del derecho a un juez imparcial que consagra el artículo 47 de la Carta, párrafo segundo. Una vez ha entrado en juego el Derecho de la Unión y siendo aplicable la Carta con arreglo a su artículo 51, apartado 1, en virtud de la Decisión MCV y del Acta de Adhesión, al quedar todas estas soluciones nacionales claramente sometidas a dichos instrumentos, la Carta proporciona un criterio para tal valoración. Ello no necesariamente se debe a que existan derechos individuales a favor de personas concretas, sino al hecho de que acompaña soluciones legislativas nacionales por las que se ha optado en aplicación del Derecho de la UE.

203. En todo caso, si el Tribunal de Justicia no comparte mi postura y decide que el artículo 47 de la Carta no es aplicable a los presentes asuntos, sí será aplicable, de acuerdo con la reciente jurisprudencia, el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, aspecto este del que me ocuparé a continuación.

b) Artículo 19 TUE, apartado 1

204. Respecto al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, el Gobierno polaco ha insistido en que, a diferencia de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*,⁷⁷ donde el órgano jurisdiccional nacional conocía de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por ciertas personas que alegaban la infracción del principio de independencia judicial por parte de determinadas disposiciones nacionales, los presentes asuntos presentan un carácter estrictamente nacional. Se han formulado argumentos similares en relación con el artículo 2 TUE, en el sentido de que los principios generales que emanan de dicha disposición solo son aplicables cuando se aplica el Derecho de la Unión.

205. No cabe acoger los argumentos del Gobierno polaco.

206. El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, obliga a los Estados miembros a establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. El Tribunal de Justicia ha aclarado que esta disposición es válida con independencia de si los Estados miembros aplican el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta.⁷⁸ En consecuencia, el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, es de aplicación cuando un órgano nacional *sea competente* para pronunciarse, en calidad de órgano jurisdiccional, sobre cuestiones relativas a la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión y que, por tanto, estén comprendidas en los ámbitos cubiertos por este Derecho.⁷⁹

⁷⁷ Sentencia de 27 de febrero de 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

⁷⁸ Sentencias de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), apartado 29; de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 50; 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, EU:C:2019:982), apartado 82, y de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową* (Régimen disciplinario de los jueces) (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartado 33.

⁷⁹ Sentencias de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 51; 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, EU:C:2019:982), apartado 83, y de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową* (Régimen disciplinario de los jueces) (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartado 34. El subrayado es mío.

207. Dado que sería realmente difícil hallar un órgano jurisdiccional nacional que, por definición, careciese de competencias para pronunciarse sobre cuestiones del Derecho de la Unión,⁸⁰ da la impresión de que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, carece de límites, tanto desde el punto de vista *institucional* (respecto a todos los órganos jurisdiccionales o de otro tipo que potencialmente apliquen el Derecho de la Unión) como *sustantivo*.

208. Por lo que se refiere al alcance sustantivo, el ámbito de aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, al menos conforme a la actual jurisprudencia, comprende absolutamente todas las normas y usos nacionales que puedan afectar negativamente a la obligación de los Estados miembros de disponer recursos eficaces, lo que incluye la independencia e imparcialidad de sus sistemas judiciales. Además, el alcance del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, no parece estar sujeto a ningún límite interno de carácter cuantitativo. No hay ninguna regla *de minimis*. Por lo tanto, no existen exclusiones por áreas ni por gravedad. Todos y cada uno de los aspectos, por nimios que sean, de la organización judicial nacional, los procedimientos o prácticas, en principio están sujetos al artículo 19 TUE, apartado 1.⁸¹

209. Actualmente, la única condición limitadora se refiere a la admisibilidad: debe existir un vínculo funcional. Las cuestiones prejudiciales planteadas deben ser necesarias para que el órgano jurisdiccional remitente pueda emitir su fallo en el asunto concreto.⁸² Por lo tanto, ha de haber «un vínculo de conexión entre el litigio y las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación se solicita, de manera que esa interpretación responda a una necesidad objetiva para la decisión que el órgano jurisdiccional remitente debe adoptar».⁸³

210. Como ya he señalado en las presentes conclusiones respecto a la admisibilidad,⁸⁴ la resolución del procedimiento principal en los presentes asuntos está materialmente vinculada al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, al que se refieren las cuestiones prejudiciales.⁸⁵

211. En consecuencia, por lo que respecta al ámbito de aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, considero que en los presentes asuntos se cumplen ambas condiciones: tanto la admisibilidad como el (inexistente) examen de competencia del Tribunal de Justicia con arreglo a dicha disposición. Todos los asuntos versan sobre diferentes elementos del sistema judicial rumano que son de aplicación general y que pueden entrañar riesgos para la independencia de la justicia en su conjunto, de modo que afectan a órganos jurisdiccionales competentes para resolver en ámbitos comprendidos por el Derecho de la Unión. Las remisiones se han efectuado en procedimientos para los cuales es objetivamente necesaria la respuesta del Tribunal de Justicia en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, a fin de que el juez nacional pueda emitir un fallo.

⁸⁰ Por supuesto, la aplicación del Derecho de la Unión no se limita a la aplicación *directa* de fuentes del Derecho de la Unión, como los reglamentos: comprende también la aplicación de legislación de origen nacional que transponga el Derecho de la Unión, normalmente directivas, es decir, la aplicación *indirecta* de normas de origen europeo que se han de tener en cuenta a efectos interpretativos.

⁸¹ No obstante, quizá más por su lógica que por su tenor, véase el reciente auto de 2 de julio de 2020, *S. A. D. Maler und Anstreicher OG* (C-256/19, EU:C:2020:523).

⁸² Sentencia de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Régimen disciplinario de los jueces)* (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartado 45, y auto de 2 de julio de 2020, *S. A. D. Maler und Anstreicher OG* (C-256/19, EU:C:2020:523), apartado 43.

⁸³ Sentencia de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Régimen disciplinario de los jueces)* (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartado 48, y auto de 2 de julio de 2020, *S. A. D. Maler und Anstreicher OG* (C-256/19, EU:C:2020:523), apartado 45.

⁸⁴ Puntos 89 a 92, 99 a 104 y 106 a 109.

⁸⁵ En sentido contrario, véase la sentencia de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Régimen disciplinario de los jueces)* (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartado 49.

c) El artículo 19 TUE, apartado 1, y el peligro de las puertas demasiado abiertas

212. Dicho esto, en las circunstancias de este caso quisiera aconsejar al Tribunal de Justicia que no atendiese exclusivamente al artículo 19 TUE, apartado 1. En realidad, entiendo que existen sólidos argumentos para resolver los presentes asuntos sobre la base de la Decisión MCV y el Acta de Adhesión, consideradas conjuntamente con la Carta, dejando el artículo 19 TUE, apartado 1, simplemente en la periferia, por así decirlo, en caso de que sea necesario.

213. Desde el punto de vista de los criterios aplicables, este debate puede resultar un tanto teórico en los asuntos relativos a los elementos «estructurales» que afectan a la independencia judicial. En cualquier caso, tales asuntos, siempre que superen la prueba de la admisibilidad y del factor de conexión, quedan comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, como acabo de exponer. No en vano, la exigencia de que los órganos jurisdiccionales sean independientes y los jueces imparciales es un elemento esencial del principio de tutela judicial efectiva consagrado tanto en la mencionada disposición como en el artículo 47 de la Carta. Además, la reciente jurisprudencia demuestra que el contenido del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, coincide con las garantías que exige el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, al menos expresamente en lo que respecta a los elementos de independencia e imparcialidad de la justicia.⁸⁶ A su vez, dicho principio es esencial para la protección de todos los derechos garantizados por el Derecho de la Unión y para preservar los valores del artículo 2 TUE, en particular el Estado de Derecho.⁸⁷

214. Sin embargo, hay algunos elementos en el contexto de los presentes asuntos y en las consecuencias prácticas de atender solamente al artículo 19 TUE, apartado 1, que deben ser destacados.

215. El primero y más importante es que, dentro del MCV, los Estados miembros se hallan en una situación singular caracterizada por su sometimiento a un régimen ciertamente estricto y minucioso, en particular, por lo que respecta a sus compromisos relativos a la organización eficiente de la justicia y a la lucha contra la corrupción. Esta particular situación significa que existen amplios fundamentos, tanto en el Derecho primario como en el derivado, para examinar cualquier aspecto de la estructura judicial, siempre que pueda considerarse que afecta directamente a los indicadores y condiciones establecidos en la Decisión MCV y en el Acta de Adhesión.

216. En segundo lugar, de forma similar, la Carta es un instrumento mucho más complejo y detallado que el artículo 19 TUE, apartado 1. El artículo 47, párrafo segundo, de la Carta está dotado de un sólido contenido que hace referencia expresa a la independencia judicial, y este contenido se ve reforzado, además, por el vínculo imperativo con la protección que ofrece el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), ya que, con arreglo al artículo 52, apartado 3, de la Carta, el artículo 47 de esta debe garantizar un nivel de protección que respete el garantizado por los artículos 6 y 13 del CEDH.⁸⁸ Además, el papel fundamental del

⁸⁶ Véase el área de coincidencia de este criterio respecto al artículo 19 TUE, apartado 1, en la sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartados 58, 72 a 74 y 112, con 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, EU:C:2019:982), apartados 120 a 125.

⁸⁷ Sentencia de 26 de marzo de 2020, Review Simpson y HG/Consejo y Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), apartado 71.

⁸⁸ Véase, en este sentido, 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, EU:C:2019:982), apartados 116 a 118.

artículo 47 de la Carta en cuanto al principio de independencia judicial queda confirmado por la reciente jurisprudencia, según la cual el contenido normativo del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, se define por referencia a aquella disposición. Por otro lado, desde el punto de vista de sus efectos jurídicos, la jurisprudencia ha corroborado que el artículo 47 de la Carta goza de efecto directo.⁸⁹

217. En consecuencia, no veo necesario volver a insistir en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, como criterio principal, o incluso único, para un análisis que va a terminar llevando de nuevo a la aplicación de los criterios del artículo 47, párrafo segundo, de la Carta en un asunto en que esta disposición, en todo caso, es de por sí aplicable.

218. Es cierto que el recurso al artículo 19 TUE, apartado 1, por el Tribunal de Justicia en tiempos recientes, en aras de la economía procesal, ha hecho innecesario examinar el artículo 47 de la Carta.⁹⁰ En mi opinión, esto se puede entender en los asuntos relativos a medidas horizontales de carácter transversal que, por definición, afectarán a todas y cada una de las actuaciones de los tribunales nacionales, pues son una cuestión de Derecho de la Unión.⁹¹

219. No obstante, a diferencia de la situación del asunto *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, el examen de la aplicabilidad del artículo 47 de la Carta parece inevitable en los presentes asuntos. Por un lado, en ellos se incluye una cuestión sobre un aspecto específico del artículo 47 de la Carta, como el derecho a un juicio justo en que la causa sea oída dentro de un plazo razonable.⁹² Esto hace ineludible abordar la cuestión de la aplicabilidad del artículo 47 de la Carta a los presentes asuntos. Por otro lado, el análisis que requieren las cuestiones prejudiciales relativas a la naturaleza, alcance y efectos jurídicos del MCV respecto a las disposiciones nacionales controvertidas ya proporciona una base sólida para afirmar la aplicabilidad de la Carta.⁹³

220. Por estas razones, en el ámbito de los presentes asuntos la economía procesal invita a que el análisis se centre en el marco jurídico más específico y sólido: el de la Decisión MCV y el artículo 47 de la Carta. En efecto, tal como ilustra la reciente jurisprudencia, cuando es ineludible una conclusión afirmativa respecto a la aplicabilidad de la Carta, su artículo 47 ha de constituir un criterio esencial que haga innecesario el análisis específico basado en los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.⁹⁴

221. En tercer y último lugar, aparte del argumento de la doble *lex specialis*, que hace innecesario atender a fundamentos mucho más genéricos y básicos, está la cuestión general de si la ruta que se antoja más sencilla es realmente la más segura, especialmente si no se dispone de un mapa detallado de esa ruta supuestamente más fácil.

⁸⁹ Véanse las sentencias de 17 de abril de 2018, *Egenberger* (C-414/16, EU:C:2018:257), apartado 78; de 29 de julio de 2019, *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626), apartado 56, y 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, EU:C:2019:982), apartado 162.

⁹⁰ Sentencia de 27 de febrero de 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117), apartado 52. Véase una postura diferente basada en la Carta en las conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe presentadas en el mismo asunto (EU:C:2017:395).

⁹¹ Tal como observé en mis conclusiones presentadas en el asunto *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:339), puntos 53 a 55.

⁹² Quinta cuestión prejudicial del asunto C-291/19, referente al derecho a que la causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable.

⁹³ Tal como he expuesto en los puntos 128 a 182 de las presentes conclusiones.

⁹⁴ Véase 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, EU:C:2019:982), apartado 169.

222. El alcance aparentemente ilimitado, en este caso, del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, no es solo una ventaja de dicha disposición, sino también su principal desventaja. ¿Está dispuesto el Tribunal de Justicia, en el futuro, a ocuparse de cualquier cuestión o elemento que le planteen sus homólogos nacionales alegando que este o aquel elemento de la estructura judicial o del procedimiento nacional, desde su punto de vista subjetivo, pueden suscitar dudas en cuanto al grado de independencia judicial que consideran adecuado? El espectro de cuestiones es inagotable: desde el nivel de autogobierno o autoadministración deseado por los jueces hasta el sistema de asignación de asuntos en el sistema nacional, pasando por el problema de la no promoción de determinados jueces a presidentes de sala o la inveterada cuestión de los salarios, suplementos, beneficios y pagas extraordinarias de Navidad de los jueces. ¿Basta con describir todos estos elementos simplemente en términos «estructurales» para que queden comprendidos en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo?⁹⁵ Sin duda, es factible. Únicamente se trata de formular adecuadamente la cuestión. ¿O es admisible también la «autodefensa judicial» individual⁹⁶ contra una medida concreta o incluso contra un presidente problemático de un tribunal? Si no es así, ¿de qué manera exactamente debe determinarse tal deficiencia estructural, habida cuenta de que el Tribunal de Justicia en asuntos anteriores ha negado que tal mecanismo así formalizado, como el procedimiento del artículo 7 TUE,⁹⁷ sea necesario para apreciar una deficiencia (sistemática) en el caso concreto?

223. Es muy probable que el Tribunal de Justicia vuelva a tener que revisar de nuevo el ilimitado alcance del artículo 19 TUE, apartado 1, quizás esta vez con un talante más restrictivo. Pero con ello solo se pondrá de relieve la verdadera naturaleza del artículo 19 TUE, apartado 1, que debería seguir siendo un instrumento extraordinario para casos excepcionales. En cambio, el mecanismo MCV abordó expresamente un amplio abanico de cuestiones (quizás no todas ellas extraordinarias) relativas a cualquier aspecto de la eficiencia de los procedimientos y de la independencia judicial, sobre todo en el marco de la lucha contra la corrupción.

224. En tales circunstancias, atender principalmente a las Decisiones MCV y a la Carta proporciona una sólida base para abordar minuciosamente tales cuestiones, respetando al mismo tiempo la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados. Sin duda, todos los Estados miembros deben cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, pero solo algunos de ellos están sometidos a las normas mucho más detalladas y exigentes del mecanismo MCV, debido a sus específicas condiciones de adhesión. Se entiende que existe una injusticia no solo cuando se tratan de forma diferente situaciones similares, sino también cuando se tratan por igual situaciones objetivamente distintas.⁹⁸ Los Estados miembros sujetos al mecanismo MCV no están, objetivamente, en la misma situación que los demás Estados miembros.

⁹⁵ Algo que hasta la fecha no parece haber sucedido. No obstante, véase una sugerencia de tal planteamiento en las conclusiones del Abogado General Tanchev presentadas en el asunto Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios) (C-192/18, EU:C:2019:529), punto 115.

⁹⁶ Justo es admitir que la reciente tendencia es más restrictiva que antes. Aparte de la sentencia ya tratada de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Régimen disciplinario de los jueces)* (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartados 43 a 49 (véanse los puntos 209 y 210 de las presentes conclusiones), véase también el auto de 2 de julio de 2020, *S. A. D. Maler und Anstreicher OG* (C-256/19, EU:C:2020:523), apartados 45 a 48. Esta tendencia no es fácilmente conciliable con la postura harto generosa respecto a cuestiones relativas a los procedimientos e instituciones nacionales y su compatibilidad con el Derecho de la Unión, que normalmente sí se permite plantear a los jueces nacionales (véase, en particular, el apartado 47 de este último auto, en comparación con la sentencia allí citada de 17 de febrero de 2011, *Weryński*, C-283/09, EU:C:2011:85, apartados 41 y 42, y, de hecho, con otras muchas resoluciones del Tribunal de Justicia).

⁹⁷ Sentencia de 25 de julio de 2018, *Minister for Justice and Equality (deficiencias en el sistema judicial)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), apartados 68 a 79.

⁹⁸ *Aristotle's Nicomachean Ethics. A New Translation* by Bartlett, R. C y Collins, S. D., University of Chicago Press, 2011, libro 3.

225. Por último, en aras de la exhaustividad, quisiera añadir que, por razones similares a las recién expuestas en cuanto a la interacción entre el artículo 19, apartado 1, párrafo segundo, y la Carta, no parece necesario efectuar un análisis específico del artículo 2 TUE. El Estado de Derecho, uno de los valores sobre los que se funda la Unión, se protege mediante la garantía de la tutela judicial efectiva y el derecho fundamental a un juicio justo, que, a su vez, tienen el principio de independencia judicial como uno de sus elementos intrínsecos.⁹⁹ Por este motivo, el artículo 47 de la Carta, al igual que el artículo 19 TUE, constituye una concreción más precisa del valor del Estado de Derecho proclamado en el artículo 2 TUE.¹⁰⁰

3. Los criterios y la naturaleza del examen

226. Una vez concluido que la Decisión MCV y el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, posiblemente en relación con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, constituyen el marco jurídico relevante para los presentes asuntos, queda aún por aclarar cuáles son los elementos sustantivos derivados de dichas disposiciones que han de servir de referencia para examinar las disposiciones nacionales controvertidas y cuál ha de ser la naturaleza de dicho examen.

a) Los criterios: aspectos externos de la independencia judicial y de la doctrina de la apariencia

227. La organización interna del poder judicial, que incluye las disposiciones institucionales sobre la creación de los órganos disciplinarios de los jueces y su procedimiento, corresponde al ámbito competencial de los Estados miembros, de conformidad con el principio general de autonomía institucional. Esto también se aplica en el caso de un Estado miembro sujeto al mecanismo MCV.

228. Sin embargo, Rumanía debe cumplir con sus obligaciones derivadas de la Decisión MCV, en particular en relación con los indicadores primero, tercero y cuarto del anexo de dicha Decisión, a saber, garantizar procesos judiciales más transparentes y eficientes, continuar las investigaciones de las alegaciones de corrupción a alto nivel y tomar medidas de prevención y lucha contra la corrupción.

229. Al estructurar sus instituciones y procesos judiciales de forma que se alcancen tales objetivos, dicho Estado miembro debe cumplir también con las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión, concretamente del artículo 47 de la Carta, cuyo alcance y contenido debe ser interpretado a la luz del artículo 6, apartado 1, del CEDH y del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.¹⁰¹

⁹⁹ Véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 58 y la jurisprudencia citada, y 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, EU:C:2019:982), apartado 120.

¹⁰⁰ Véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 47 y la jurisprudencia citada, y 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, EU:C:2019:982), apartado 98.

¹⁰¹ Véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 52, y 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, EU:C:2019:982), apartado 115.

230. El principio de independencia judicial no exige a los Estados miembros adoptar ningún modelo constitucional determinado que rijan las relaciones y la interacción entre los diferentes poderes del Estado,¹⁰² obviamente siempre que se mantenga una cierta separación básica de los poderes, característica del Estado de Derecho.¹⁰³ No hay ningún modelo o sistema concreto predeterminado o válido por definición, sino una variedad de sistemas y estructuras. Lo que hace la jurisprudencia es determinar unas exigencias mínimas que deben cumplir los sistemas nacionales. Tales exigencias mínimas tienen que ver con los aspectos *internos* y *externos* de la independencia judicial y con el principio de *imparcialidad* que se deriva de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos [en lo sucesivo, «TEDH»].

231. Es, en particular, el elemento externo de la independencia judicial, estrechamente asociado con el principio de imparcialidad, es el que exige «que el órgano en cuestión ejerza sus funciones 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».¹⁰⁴ Ahí se incluye no solo la influencia directa, en forma de instrucciones, sino también «las formas de influencia más indirecta que pudieran orientar las decisiones de los jueces de que se trate».¹⁰⁵

232. Tal como ha señalado el Tribunal de Justicia remitiéndose a la jurisprudencia del TEDH sobre el artículo 6, apartado 1, del CEDH, para determinar el elemento de la «independencia», algunos de los elementos importantes que se deben tener en cuenta son, en particular, el modo de designación y la duración del mandato de los jueces, la existencia de protección frente a las presiones externas y si el órgano de que se trata presenta una «apariencia de independencia», dado que está en juego la confianza misma que los tribunales deben inspirar en los justiciables en una sociedad democrática.¹⁰⁶ La apariencia también es un elemento relevante para la apreciación objetiva de la imparcialidad, que consiste en preguntarse si, independientemente de la conducta personal del juez, determinados hechos verificables permiten dudar de su imparcialidad.¹⁰⁷

233. Así pues, el aspecto externo de la independencia judicial, vinculado a la doctrina de la apariencia, constituye la piedra angular para saber, en una valoración ciertamente abstracta, si los modelos judiciales nacionales elegidos son compatibles con las mencionadas exigencias. Este tipo de examen muchas veces conduce a la cuestión de si un sistema ofrece garantías adecuadas que, al menos hasta cierto punto, eviten el ejercicio de presiones externas e influencias políticas.

¹⁰² Véase, por ejemplo, con respecto al párrafo segundo del artículo 47 de la Carta, 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, EU:C:2019:982), apartado 130 y jurisprudencia citada.

¹⁰³ *Ibid.*, apartados 124 a 126 y jurisprudencia citada.

¹⁰⁴ *Ibid.*, apartado 121 y jurisprudencia citada. El subrayado es mío.

¹⁰⁵ *Ibid.*, apartado 125 y jurisprudencia citada.

¹⁰⁶ 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, EU:C:2019:982), apartado 127, con remisión, a este respecto, a las sentencias del TEDH de 6 de noviembre de 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá/Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113), apartado 144 y la jurisprudencia citada, y de 21 de junio de 2011, Fruni/Eslovaquia (CE:ECHR:2011:0621JUD000801407), apartado 141.

¹⁰⁷ 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, EU:C:2019:982), apartado 128, con remisión a las sentencias del TEDH de 6 de mayo de 2003, Kleyne y otros/Países Bajos (CE:ECHR:2003:0506JUD003934398), apartado 191 y la jurisprudencia citada, y de 6 de noviembre de 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá/Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113), apartados 145, 147 y 149 y la jurisprudencia citada.

234. Sin embargo, la naturaleza un tanto imprecisa de estos criterios, junto con el carácter abstracto del control de compatibilidad que se ha de efectuar, obliga a aclarar cuál es exactamente el objeto del examen, con qué grado de detalle se ha de examinar y a qué argumentos ha de atender el examen, una cuestión de la que me ocuparé acto seguido.

b) La naturaleza del análisis: qué se ha de determinar

235. En primer lugar, es preciso aclarar qué tipo de asunto se somete al Tribunal de Justicia. Por lo tanto, una primera aclaración se refiere a la distinción entre dos tipos de asuntos en que pueden suscitarse cuestiones relativas a la independencia judicial.

236. Por un lado, puede suceder que un particular plantee un problema de independencia judicial como cuestión incidental que surja en una situación que, por lo general, estará relacionada con la infracción de derechos garantizados por el Derecho de la Unión en un caso individual. En tal caso, las deficiencias en la independencia judicial pueden dar lugar a una violación concreta de los derechos reconocidos por el artículo 47 de la Carta. Una situación de este tipo puede ser indicativa del carácter disfuncional de las normas,¹⁰⁸ pero no necesariamente: también puede deberse a un suceso individual dentro de un sistema generalmente funcional.

237. Por otro lado, están los asuntos relativos a la valoración estructural de diversos elementos de un sistema judicial. En esencia, esta valoración se centra en la compatibilidad de determinadas soluciones legislativas adoptadas por los Estados miembros con las exigencias del Derecho de la Unión. Tal situación puede darse, como sucede en los presentes asuntos, cuando el procedimiento principal versa sobre supuestas deficiencias de un sistema judicial, pero sin que exista necesariamente (no es así en todos los asuntos) una vinculación con un caso concreto de violación del derecho individual a un juicio justo. En este caso, el análisis consiste en la valoración abstracta de la compatibilidad de dicho sistema con los parámetros del Derecho de la Unión.¹⁰⁹

238. La segunda situación se le ha planteado al Tribunal de Justicia recientemente en un procedimiento por incumplimiento.¹¹⁰ Asimismo, se ha planteado en casos en que, debido a la falta de conexión con la cuestión de fondo que debía resolver el órgano jurisdiccional remitente en el procedimiento principal, la remisión se acabó declarando inadmisibile.¹¹¹ Sin embargo, también es cierto que en el pasado se han dado casos en que tal examen abstracto de elementos estructurales constituía el núcleo del procedimiento principal, y se consideró necesaria una respuesta del Tribunal de Justicia a este respecto.¹¹²

239. Este último grupo de casos de examen abstracto de la compatibilidad de determinadas soluciones institucionales o procesales nacionales con las exigencias del Derecho de la Unión es perfectamente posible en el marco del MCV. Como ya he explicado con detalle,¹¹³ dicho

¹⁰⁸ Tal era la situación en la sentencia del Tribunal de Justicia 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, EU:C:2019:982).

¹⁰⁹ Véanse, sobre ambos tipos de situaciones, mis conclusiones presentadas en el asunto Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339), punto 53.

¹¹⁰ Sentencias de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), y de 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios) (C-192/18, EU:C:2019:924).

¹¹¹ Sentencia de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Régimen disciplinario de los jueces) (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234).

¹¹² Sentencias de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), y de 7 de febrero de 2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106).

¹¹³ Véanse los puntos 198 a 202 de las presentes conclusiones.

mecanismo permite efectuar un examen abstracto de ciertos modelos adoptados por Rumanía sin necesidad de que exista una supuesta violación de derechos individuales reconocidos por el Derecho de la Unión en cada caso concreto. Queda por ver cuál es exactamente la situación a este respecto con arreglo al artículo 19 TUE, apartado 1, tras la reciente declaración de la Gran Sala en el asunto *Miasto Łowicz*.¹¹⁴

240. Lo que posiblemente sea de utilidad transversal para los presentes asuntos, así como para otras posibles cuestiones relativas al grado adecuado de independencia judicial en los Estados miembros, es aclarar qué clases de argumentos deben incluirse en tal revisión abstracta, ya sea con arreglo a la Decisión MCV y a la Carta o, incluso, con arreglo al artículo 19 TUE, apartado 1. Voy a diferenciar entre tres tipos de situaciones a este respecto.

241. En primer lugar, resulta problemática la estructura institucional o procesal, considerada ya de forma general y abstracta. El propio modelo, de por sí e incluso al margen de toda aplicación concreta, parece erróneo. Se presta a la comisión de abusos, dado que resulta evidente que no puede garantizar el grado adecuado de independencia externa ni cumplir con las exigencias de la doctrina de la apariencia, tal como requieren el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta o el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. Esta primera opción podría designarse como «valoración sobre el papel».

242. En segundo lugar está la situación en la que la estructura institucional puede que no sea problemática en sí, pero existen sólidos indicios, o incluso pruebas, que se presentan ante los tribunales o ante el Tribunal de Justicia y demuestran que tales posibles problemas o abusos se dan en la práctica. Esto puede darse en dos tipos de casos. Por un lado, cuando el modelo se presenta en el contexto de otros modelos. Es lo que sucede cuando una norma nacional, considerada de forma aislada y sobre el papel, no parece problemática, pero suscita serias dudas cuando se combina con otras normas del mismo sistema. Por otro lado, las deficiencias de un determinado modelo pueden quedar de manifiesto no necesariamente sobre el papel, sino en su aplicación real. Así pues, el elemento común de la segunda clase de supuestos trasciende al simple modelo y se centra en la «combinación de papeles» o en la «aplicación de los papeles».

243. En tercer lugar, también pueden producirse situaciones en que la estructura institucional, tal como se plasma sobre el papel, parezca satisfacer las exigencias del artículo 47, párrafo segundo, de la Carta o del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y, pese a todo, existan indicios de que, en el entorno concreto y en combinación con el contexto jurídico e institucional particular del Estado miembro, un modelo que en principio parece adecuado en la práctica sea objeto de abusos. Este supuesto, que es sin duda el más complicado de valorar para cualquier tribunal o institución internacional, en realidad se refiere «solo a la práctica», o incluso puede describirse tristemente como «papel mojado».

244. Es preciso recalcar que, en las dos últimas clases de situaciones, el contexto nacional y la aplicación real adquieren particular importancia desde un doble punto de vista. En primer lugar, las disposiciones de que se trate deben ser examinadas dentro del entorno institucional del Estado miembro. Por lo tanto, en la medida de lo posible se debe tener en cuenta todo el contexto institucional y estructural y la forma en que las normas en cuestión interactúan con otras

¹¹⁴ Véase también el citado auto de 2 de julio de 2020, S. A. D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523).

normativas conexas. En efecto, aunque una determinada disposición pueda considerarse correcta de forma aislada, puede plantear graves problemas si se pone en relación con otros elementos relevantes del sistema.¹¹⁵

245. En segundo lugar, por supuesto, está la delicada cuestión de la comprobación de las afirmaciones acerca de la aplicación real y la verdadera práctica nacional sobre la base del expediente y las argumentaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia. Ciertamente, es posible y necesario tener en cuenta la práctica nacional. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha confirmado reiteradamente que, en general, lo más importante para el examen de la compatibilidad con el Derecho de la Unión no es solo la legislación nacional en sí, sino también la jurisprudencia y la práctica.¹¹⁶

246. Sin embargo, si se someten a los órganos jurisdiccionales y, en particular, al Tribunal de Justicia tales circunstancias del contexto y de la práctica, deben ser debidamente explicadas, demostradas y debatidas, ya sea por el órgano jurisdiccional nacional o por las partes e intervinientes ante el Tribunal de Justicia. Dicho de otra manera, si se alega que un determinado sistema o estructura institucional funciona de forma diferente, en la realidad, de lo que supuestamente figura «sobre el papel», es necesario acreditar tales alegaciones con un grado razonable de certeza.

247. Quisiera hacer hincapié en el grado «razonable». Por un lado, no sería en absoluto razonable, en caso de que un órgano jurisdiccional nacional afirmase en su resolución de remisión, por ejemplo, que el sistema nacional de procedimientos disciplinarios se utiliza para ejercer presión política sobre los jueces, exigirle que presentase estadísticas exhaustivas de todos los procedimientos disciplinarios instruidos en el Estado miembro, así como pruebas documentales de la forma en que se ejerce exactamente tal presión y cómo influye en las decisiones judiciales en los casos concretos. Sin embargo, por otro lado tampoco sería correcto aludir simplemente al modelo nacional y afirmar que, en abstracto, *puede llegar* a ser objeto de abusos a menos que se cambie dicho modelo por otro.

248. Todo es susceptible de abusos. La mera posibilidad no es argumento suficiente para abolir toda una estructura o modelo. De igual manera, tampoco se prohíbe el uso de cuchillos o de coches, a pesar de que, en manos poco responsables, puedan servir para otros muchos fines distintos de cortar pan o conducir hasta el trabajo. En consecuencia, incluso en el universo de la independencia judicial externa y de las apariencias, debe presentarse al Tribunal de Justicia algún argumento convincente sobre la forma concreta y específica en que un determinado modelo es proclive a los abusos o, mejor aún, deben exponerse casos ilustrativos que demuestren que esto ya está sucediendo en la práctica y que constituye un problema estructural.

¹¹⁵ Véase, manteniendo esta postura, 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, EU:C:2019:982), apartados 152 y 153. Véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto PG (C-406/18, EU:C:2019:1055) (sobre el plazo de 60 días para que un juzgado o tribunal adopte una decisión, *considerado* en el contexto de otras normas de procedimiento y restricciones institucionales al control judicial efectivo de las decisiones sobre protección internacional en un Estado miembro).

¹¹⁶ Véanse, por ejemplo, en relación con la jurisprudencia, las sentencias de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros (C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219), apartado 80, o, en relación con las prácticas administrativas, por ejemplo, las sentencias de 11 de junio de 2015, Zh. y O. (C-554/13, EU:C:2015:377), apartado 75; de 17 de diciembre de 2015, Viamar (C-402/14, EU:C:2015:830), apartados 31 y 46; y de 20 de junio de 2018, Enteco Baltic (C-108/17, EU:C:2018:473), apartado 100.

C. Valoración de las disposiciones nacionales controvertidas

249. De la mano de esta minuciosa hoja de ruta, por último procederé a analizar los dos aspectos institucionales criticados. Comenzaré con una exposición general del marco jurídico nacional (1). A continuación, analizaré las cuestiones prejudiciales relativas al nombramiento de la dirección de la Inspección Judicial, planteadas en el asunto C-83/19 (2), para pasar a ocuparme de las cuestiones prejudiciales de los asuntos C-127/19, C-195/19, C-291/19 y C-355/19 relativas a la creación de la SIAJ (3).

1. Contexto general

250. Todos los presentes asuntos versan sobre distintos elementos de las llamadas «Leyes sobre el poder judicial»: la Ley n.º 303/2004 sobre el estatuto de los jueces y fiscales; la Ley n.º 304/2004 relativa a la organización judicial, y la Ley n.º 317/2004 sobre el CSM. Estas leyes fueron adoptadas en el curso de las negociaciones para la adhesión de Rumanía a la Unión Europea, con el fin de mejorar la independencia y la eficiencia del poder judicial.¹¹⁷

251. Las referidas leyes y sus posteriores reformas han sido objeto de estrecha vigilancia tras la adhesión, en el marco del MCV. Partiendo de ellas y de sus sucesivas modificaciones, la Comisión informó periódicamente de los progresos de Rumanía en materia de independencia judicial y de funcionamiento eficiente de la justicia, así como en la lucha contra la corrupción. Estos progresos llevaron a la Comisión a emitir ciertas recomendaciones finales en su Informe MCV de 2017, que podrían haber desembocado en la conclusión del MCV.¹¹⁸ Sin embargo, los avances se revirtieron entre 2017 y 2018, cuando se modificaron todas las Leyes sobre el poder judicial en diferentes sentidos,¹¹⁹ por la vía de un procedimiento legislativo acelerado que implica la limitación del debate en las dos cámaras del Parlamento.¹²⁰ Estas reformas fueron adoptadas en medio de una gran controversia política y protestas públicas.¹²¹ Posteriormente, entre septiembre de 2018 y marzo de 2019, el Gobierno rumano adoptó cinco decretos-leyes con carácter de urgencia, con los que las Leyes sobre el poder judicial se modificaron y completaron con nuevas disposiciones.¹²²

252. Las modificaciones comprendían otros elementos que no son objeto de los presentes asuntos, como un nuevo régimen de jubilación anticipada, restricciones de la libertad de expresión de los jueces y nuevas causas de revocación de miembros del CSM.¹²³ Asimismo, introdujeron los cambios que constituyen la base de los asuntos remitidos al Tribunal de Justicia, como el procedimiento de nombramiento provisional de la dirección de la Inspección Judicial y la creación de la SIAJ, así como modificaciones en disposiciones sobre responsabilidad patrimonial de los jueces, que analizo en unas conclusiones aparte, en el asunto C-397/19.

¹¹⁷ Informe periódico de 2004 sobre los avances hechos por Rumanía con vistas a la adhesión [SEC(2004) 1200], p. 19.

¹¹⁸ Véase el Informe MCV de 2018, p. 3.

¹¹⁹ Ley n.º 207/2018 (véase el punto 20 de las presentes conclusiones), así como la Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM (Ley n.º 234/2018, por la que se modifica y completa la Ley n.º 317/2004 del CSM), *Monitorul Oficial* n.º 850 de 8 de octubre de 2018, y la Ley n.º 242/2018, por la que se modifica y completa 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 los jueces y fiscales), *Monitorul Oficial* n.º 868 de 15 de octubre de 2018.

¹²⁰ Informe MCV de 2018, p. 9.

¹²¹ Véase el Informe *ad hoc* del GRECO relativo a Rumanía (Norma 34), emitido en su Reunión Plenaria n.º 79 de 23 de marzo de 2018 (2018/2).

¹²² Decretos-leyes n.º 77/2018, n.º 90/2018, n.º 92/2018, n.º 7/2019 y n.º 12/2019. Véanse los puntos 18 y 27 a 34 de las presentes conclusiones.

¹²³ Véase también el Informe MCV de 2018, p. 3.

253. Estas modificaciones fueron valoradas negativamente en los informes MCV de 2018 y 2019. Algunas de ellas se han visto reflejadas también en los informes de diversos organismos internacionales, como la Comisión de Venecia¹²⁴ y el GRECO,¹²⁵ que han advertido de los riesgos que podrían entrañar, como el menoscabo de la independencia y de la eficiencia y calidad de la justicia. La Comisión de Venecia ha expresado también su preocupación respecto a la profusa utilización de decretos-leyes.¹²⁶

254. Una importante característica común que merece ser destacada dentro del contexto general es el prominente papel de los *decretos-leyes* adoptados por el Gobierno rumano para modificar aspectos sustanciales de diversas Leyes del poder judicial. No le corresponde al Tribunal de Justicia, sino, en su caso, a los órganos jurisdiccionales nacionales (Tribunal Constitucional) aclarar si el Derecho constitucional nacional permite tal uso de un instrumento que, al menos en teoría, es de carácter extraordinario.

255. Sin embargo, el hecho de que, tal como reconoció el Gobierno rumano en la vista, la técnica legislativa de los decretos-leyes se haya utilizado ampliamente con motivo de la reforma judicial, sin que existiera en todos los casos una verdadera justificación apreciable en términos de urgencia, es de por sí un elemento significativo en el contexto general. Las leyes dirigidas a regir estructuralmente el tercer poder del Estado, en un sistema realmente respetuoso con la separación de poderes, solo han de poder ser adoptadas tras la debida reflexión y deliberación, escuchando a todos los órganos legislativos y judiciales oportunos que normalmente intervienen en el desarrollo de una legislación. Después de todo, tal legislación no debería tener una duración efímera.

256. En consecuencia, aunque «regir el poder judicial mediante decretos-leyes con carácter de urgencia» no constituye, de por sí, una infracción del Derecho de la Unión, sin duda constituye un importante elemento contextual que se debería tener en cuenta a la hora de valorar las disposiciones nacionales controvertidas.

2. Nombramiento provisional de la dirección de la Inspección Judicial

a) La resolución de remisión y las posturas de las partes

257. La resolución de remisión expresa diversas inquietudes acerca del procedimiento y las circunstancias de la adopción del Decreto-ley n.º 77/2018, y acerca de sus consecuencias.

258. En primer lugar, señala que el Decreto-ley no tiene como efecto suplir un supuesto «vacío legal», tal como se indica en su propio preámbulo, sino la amputación de una atribución del CSM con arreglo a su papel constitucional de garante de la independencia de la justicia. Además, el Decreto-ley hace posible mantener indefinidamente una función directiva mediante la prórroga automática, como efecto indiferenciado de la ley, sin ninguna posibilidad de que el CSM ejerza el margen de apreciación que constituye la esencia de su papel constitucional.

¹²⁴ Dictamen n.º 924/2018 de la Comisión de Venecia, sobre las modificaciones de la Ley n.º 303/2004 relativa al estatuto de jueces y fiscales; de la Ley n.º 304/2004 relativa a la organización judicial, y de la Ley n.º 317/2004 sobre el Consejo Superior de la Magistratura (Rumanía), CDL-AD(2018)017.

¹²⁵ Informe *ad hoc* del GRECO relativo a Rumanía (Norma 34), emitido en su Reunión Plenaria n.º 79 de 23 de marzo de 2018 (2018/2).

¹²⁶ Dictamen n.º 950/2019 de la Comisión de Venecia sobre los Decretos-leyes GEO n.º 7 y GEO n.º 12, que modifican las Leyes del poder judicial (Rumanía), CDL-AD(2019)014.

259. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente explica que el artículo 133, apartado 1, de la Constitución de Rumanía encomienda al CSM garantizar la independencia judicial. También se dice en la resolución de remisión que la solución adoptada por el Decreto-ley n.º 77/2018 constituye una excepción injustificada a la regla general de los nombramientos provisionales, consistente en la delegación de una persona para una función directiva, interfiriendo así en las competencias del CSM.

260. Ante el Tribunal de Justicia, la Asociación Foro de Jueces ha alegado, en consonancia con los argumentos previamente formulados ante el órgano jurisdiccional remitente y respaldados por este, que el Decreto-ley n.º 77/2018 tiene el efecto de amputar al CSM una de las atribuciones que corresponden a su papel constitucional de garante de la independencia judicial. En la vista, la demandante aclaró también que el sistema de delegación se había utilizado en el pasado para el nombramiento del inspector jefe de la Inspección Judicial. Además, la adopción de normas relativas al estatuto de los jueces y fiscales, incluida la organización y funcionamiento de la Inspección Judicial, requiere de un dictamen del CSM, dictamen que no fue solicitado para el Decreto-ley de que aquí se trata.

261. Los Gobiernos de los Países Bajos y Suecia están de acuerdo en que los procedimientos disciplinarios a que se someten los jueces, incluido el procedimiento para nombrar a la Inspección Judicial, deben respetar el principio de independencia del poder judicial, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del TEDH. El Gobierno de los Países Bajos observa que el Decreto-ley n.º 77/2018, según se describe en la resolución de remisión, no parece respetar dicho principio. El Gobierno sueco señala que tal apreciación corresponde al juez nacional.

262. La Comisión alegó en la vista que la intervención del Gobierno rumano en el nombramiento de la dirección de la Inspección Judicial puede suscitar dudas en cuanto a las garantías de independencia de la justicia, teniendo en cuenta, en particular, que la competencia de dicho nombramiento le corresponde al CSM. Por lo tanto, hay indicios de infracción del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

263. El Gobierno rumano adujo en la vista que el artículo 19 TUE se opone a las disposiciones nacionales con arreglo a las cuales el nombramiento de la dirección de la Inspección Judicial, *aun con carácter provisional*, se efectúa por Decreto-ley, pues puede generar la impresión de influencia o presiones políticas. Dicho Gobierno no niega la urgencia, pero afirma que no cabía recurrir a la posibilidad de delegación prevista en el artículo 57 de la Ley n.º 303/2004, ya que se refiere exclusivamente a la delegación en el marco de los órganos jurisdiccionales y las fiscalías. No obstante, el actual Gobierno rumano sostiene que el Gobierno anterior podría haber elegido otro mecanismo para evitar el bloqueo institucional; por ejemplo, con nombramientos provisionales a corto plazo en cuyo procedimiento interviniese el CSM.

264. Por el contrario, la Inspección Judicial alegó que, tal como indica el preámbulo de la citada ley, la medida tiene su razón de ser en la situación generada a raíz de la expiración del mandato de la dirección anterior el 1 de septiembre de 2018 sin que el órgano competente hubiese convocado un nuevo concurso. Además, dicho acto normativo dispone que solo pueden ser nombradas las personas que hayan superado el concurso y hayan desempeñado ya funciones de inspector jefe e inspector jefe adjunto. Por último, una vez que el concurso fue efectivamente convocado por el CSM, el mismo inspector jefe consiguió el puesto con una excelente puntuación.

b) *Análisis*

265. Ni el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta ni el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, imponen ningún modelo concreto de organización de los regímenes disciplinarios para los miembros del poder judicial. No obstante, la necesidad de independencia exige que el régimen disciplinario para los jueces «[presente] las garantías necesarias para evitar cualquier riesgo de que dicho régimen pueda utilizarse como sistema de control político del contenido de las resoluciones judiciales». ¹²⁷ Por este motivo, el Tribunal de Justicia ha destacado la intervención de un órgano independiente y el establecimiento de un procedimiento que garantice plenamente los derechos consagrados en los artículos 47 y 48 de la Carta, especialmente el derecho de defensa, como garantías esenciales para preservar la independencia del poder judicial. ¹²⁸ Esto significa, sin duda alguna, que los criterios de los artículos 47 y 48 de la Carta son aplicables a los procedimientos disciplinarios seguidos contra los miembros de dicho poder. ¹²⁹

266. Es preciso observar que dichos criterios se aplican a los propios órganos disciplinarios (en particular, a la cámara competente para conocer de infracciones disciplinarias), no a la entidad que promueve los procedimientos ante ellos (en la práctica, «el fiscal disciplinario»). La Inspección Judicial no está investida con la competencia para pronunciarse sobre la existencia de infracciones disciplinarias. Esto se reserva a la sección correspondiente del CSM, que es el órgano disciplinario.

267. Sin embargo, tal como aclaró el Gobierno rumano en la vista y según observó la demandante, la Inspección Judicial desempeña un papel esencial en el procedimiento disciplinario. Lleva a cabo la investigación preliminar y decide si se abre la instrucción disciplinaria. Ella misma realiza dicha instrucción, al final de la cual decide si ejerce la acción disciplinaria ante la sección competente del CSM, a quien corresponde resolver. ¹³⁰ También ejerce importantes funciones en el impulso del procedimiento que conduce a la determinación de los errores judiciales. ¹³¹ Además, según expone el órgano jurisdiccional remitente, el inspector jefe tiene atribuciones esenciales que se han visto reforzadas en las recientes reformas: ¹³² a él incumbe el nombramiento de los inspectores con funciones directivas, organiza el reparto de expedientes, establece las áreas específicas de actividad en que se ejercen las medidas de control, dicta las instrucciones principales y está facultado para ejercitar la acción disciplinaria.

¹²⁷ Sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 77.

¹²⁸ Véase la sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 77.

¹²⁹ A este respecto, da la impresión de que la Carta realmente ofrece un nivel de protección mayor que el TEDH, a pesar de la reciente evolución de este, por ejemplo, en las sentencias del TEDH de 9 de enero de 2013, Volkov/Ucrania (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211), apartados 87 a 91; de 23 de junio de 2016, Baka/Hungría (CE:ECHR:2016:0623JUD002026112) (Gran Sala), apartados 107 y siguientes; de 23 de mayo de 2017, Paluda/Eslovaquia (CE:ECHR:2017:0523JUD003339212) (Sección Tercera), apartados 33 a 35, y de 25 de septiembre de 2018, Denisov/Ucrania (CE:ECHR:2018:0925JUD007663911) (Gran Sala), apartados 44 y ss.

¹³⁰ Conforme a las aclaraciones realizadas por el Gobierno rumano en la vista, las competencias de los inspectores judiciales se enumeran en el artículo 74, apartado 1, de la Ley n.º 317/2004. De conformidad con el artículo 45, apartado 1, de dicha ley, la Inspección Judicial puede iniciar una investigación de oficio o a instancia de cualquier interesado, incluido el CSM. Con arreglo al artículo 44, apartado 3 *bis*, de la misma ley, el Ministro de Justicia puede solicitar a la Inspección Judicial que determine si existen indicios de infracciones disciplinarias por parte de los fiscales.

¹³¹ Con arreglo al artículo 74 de la Ley n.º 317/2004 y al artículo 94 de la Ley n.º 303/2004. Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto C-397/19.

¹³² Del expediente que obra ante el Tribunal de Justicia se desprende que estas atribuciones se vieron reforzadas por la Legea nr. 234 de 4 de octubre de 2018, (*Monitorul Oficial* n.º 850 de 8 de octubre de 2018), que modificó el artículo 69 de la Ley n.º 317/2004 en cuanto a las facultades del inspector jefe.

268. En tales circunstancias, queda claro que los poderes de investigación e impulso en materia disciplinaria antes citados son, de por sí y con independencia de las garantías que ofrezca el órgano que resuelve con carácter definitivo el procedimiento disciplinario, suficientes para ejercer presión sobre las personas que tienen la misión de juzgar.¹³³ Esto es así sobre todo cuando la facultad de iniciar una investigación y de ejercitar la acción disciplinaria parecen estar conferidas a una institución que, de hecho, está especializada en inspeccionar e investigar disciplinariamente a los jueces.

269. Por este motivo, un órgano al que le incumbe la incoación de procedimientos disciplinarios como es la Inspección Judicial debería mostrar, al menos, un cierto grado de independencia operativa e investigadora. Una vez más, es evidente que el esperado grado de independencia no puede ser el requerido a los propios órganos disciplinarios. Sin embargo, teniendo en cuenta tanto el papel de la Inspección Judicial dentro del CSM como las atribuciones del inspector jefe, el procedimiento de designación de este cargo no debe ser tal que suscite dudas acerca de la posibilidad de que los poderes y funciones del órgano se utilicen para controlar y presionar sobre la actividad judicial.

270. ¿Cómo encaja en este marco una norma que establece un sistema de nombramiento provisional consistente en la prórroga del mandato del interesado? Desde el punto de vista abstracto y al margen de cualquier contexto, es difícil afirmar que una norma así sea contraria, de por sí, a las exigencias de independencia judicial que impone el Derecho de la Unión.

271. En primer lugar, no toda participación del poder ejecutivo en el nombramiento de cargos del poder judicial da lugar automáticamente a una relación de subordinación que contravenga el principio de independencia, si se arbitran garantías que los protejan de la influencia o presión en el ejercicio de sus funciones, una vez nombrados.¹³⁴ En realidad es al contrario, pues la separación de poderes se interpone en ambos sentidos.

272. A mi parecer, esta conclusión es válida también para el nombramiento de los cargos directivos en un órgano como la Inspección Judicial. A este respecto, tal como alega la propia Inspección Judicial, el Gobierno rumano no nombró directamente al inspector jefe de la Inspección Judicial mediante una decisión individual. El Decreto-ley n.º 77/2018 regula un procedimiento para garantizar la dirección interina de este órgano.

273. En segundo lugar, el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta tampoco se opone, por principio, a un sistema en que la dirección provisional de un órgano como la Inspección Judicial corra a cargo del inspector jefe y los inspectores jefes adjuntos interinos hasta tanto se nombre una nueva dirección mediante el procedimiento ordinario. En efecto, tal como ha aducido la Inspección Judicial, de este modo se asegura que las personas que ocupen el cargo con carácter provisional hayan superado el concurso legalmente establecido y tengan experiencia en el puesto. Tal sistema puede ser incluso necesario y está presente en numerosos ordenamientos jurídicos en relación con determinados puestos clave, incluidos los cargos judiciales.¹³⁵

¹³³ Sobre los efectos que tiene en la independencia judicial la mera posibilidad hipotética de apertura de procedimientos disciplinarios, véase la sentencia del TEDH de 9 de febrero de 2012, Kinsky/República Checa (CE:ECHR:2012:0209JUD004285606), apartados 97 a 99.

¹³⁴ Véanse, por ejemplo, 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, EU:C:2019:982), apartado 133, que se remite, a este respecto, a la sentencia de 31 de enero de 2013, D. y A. (C-175/11, EU:C:2013:45), apartado 99, y las sentencias del TEDH de 28 de junio de 1984, Campbell y Fell/Reino Unido (CE:ECHR:1984:0628JUD000781977), apartado 79; de 2 de junio de 2005, Zolotas/Grecia (CE:ECHR:2005:0602JUD003824002), apartados 24 y 25; de 9 de noviembre de 2006, Sacilor Lormines/Francia (CE:ECHR:2006:1109JUD006541101), apartado 67, y de 18 de octubre de 2018, Thiam/Francia (CE:ECHR:2018:1018JUD008001812), apartado 80 y la jurisprudencia citada.

¹³⁵ Por citar el ejemplo más evidente, véase el artículo 5 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

274. Sin embargo, en este caso el mal no está en el detalle, sino en el contexto. Los dos elementos aparentemente pacíficos que acabo de mencionar pierden rápidamente su carácter incontrovertido si se observa el sistema específico de nombramiento provisional de la Inspección Judicial establecido en el Decreto-ley n.º 77/2018 y el resultado concreto que se produjo en este caso específico.

275. Con arreglo al artículo II de dicho Decreto-ley, el sistema de nombramiento provisional es aplicable también en los casos en que la dirección de la Inspección Judicial *está vacante* en la fecha en que entre en vigor el propio Decreto-ley n.º 77/2018, que es lo que sucedía precisamente cuando este fue adoptado.¹³⁶ Desde el punto de vista práctico, esto significa que la norma introducida por un Decreto-ley con carácter de urgencia, sin consultar al órgano que normalmente debería ser consultado sobre tal nombramiento, no solo está concebida para asegurar la continuidad en el cargo, sino que su efecto en la práctica es confirmar *a posteriori* en él a una persona cuyo mandato ya ha expirado, aplicando un procedimiento diferente del previsto por la ley y eludiendo a las autoridades que normalmente intervienen en dicho procedimiento.

276. Este elemento contextual y de funcionamiento práctico de una disposición aparentemente neutra es, de por sí, suficiente para llegar a la conclusión de que el sistema de nombramiento provisional de la dirección de la Inspección Judicial establecido en el Decreto-ley n.º 77/2018 puede suscitar dudas en cuanto al interés del Gobierno rumano en el nombramiento de una determinada persona en el puesto principal del órgano competente para la investigación disciplinaria de los miembros de la judicatura. En consecuencia, tal sistema no ofrece garantías que puedan disipar las dudas razonables en los particulares en cuanto a la impermeabilidad de los órganos jurisdiccionales frente a factores externos y a su neutralidad respecto a los intereses que deben dirimir.

277. En mi opinión, el análisis puede y debe concluir aquí. El órgano jurisdiccional remitente y, sobre todo, las partes (nacionales) del presente procedimiento han formulado otros argumentos contextuales, relativos no solo a los aspectos del reparto (nacional) de competencias, sino también a las personas y organismos implicados y a sus supuestos intereses particulares. Yo no creo que sea necesario ni adecuado que el Tribunal de Justicia se ocupe de ningún otro elemento contextual, habida cuenta de que el argumento recién expuesto es, de por sí, claro y concluyente.

278. En resumen, es justa y razonable una norma personalmente neutral, concebida *ex ante* y que, en aras de la continuidad de las instituciones, declare que determinada persona continuará en el cargo hasta que sea debidamente nombrado un sucesor. No lo es, en cambio, el uso instrumental de tal norma aparentemente neutral, con el resultado de confirmar a una determinada persona en un cargo una vez expirado su mandato, en contravención del procedimiento ordinario de designación.

c) Conclusión provisional

279. Por consiguiente, propongo responder a la tercera cuestión prejudicial en el asunto C-83/19 del siguiente modo: el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta y el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual el Gobierno, apartándose de las disposiciones normalmente aplicables, adopta un

¹³⁶ El mandato inicial del Sr. Netejoru expiró el 1 de septiembre de 2018 y el Decreto-ley n.º 77/2018 se adoptó el 5 de septiembre de 2018.

sistema de nombramiento provisional de los cargos directivos del órgano competente para efectuar las investigaciones disciplinarias en el poder judicial cuyo efecto práctico consiste en confirmar en el cargo a una persona cuyo mandato ya ha expirado.

3. Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia

a) Las resoluciones de remisión y las posturas de las partes

280. Cuatro de los cinco asuntos de los que tratan las presentes conclusiones versan sobre las disposiciones legales que establecen y rigen la SIAJ. En los procedimientos principales de los asuntos C-127/19 y C-55/19, procedentes del mismo órgano jurisdiccional remitente, se debate la legalidad de diversos actos administrativos que ejecutan las disposiciones legales por las que se creó la SIAJ. Los asuntos C-195/19 y C-291/19 han sido remitidos en el marco de procesos penales seguidos contra jueces y fiscales donde debe intervenir la SIAJ.

281. En este contexto, las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta en el asunto C-127/19, la cuarta en el asunto C-291/19 y la cuarta en el asunto C-355/19 tratan de aclarar, en esencia, si el principio de independencia judicial consagrado por el artículo 19 TUE, apartado 1, y por el artículo 47 de la Carta, así como la obligación de cumplir con los valores del Estado de Derecho del artículo 2 TUE, se oponen a la creación de la SIAJ. La quinta cuestión prejudicial en el asunto C-291/19 pretende dilucidar si el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, relativo al derecho a un juicio justo en un plazo razonable, se opone a la creación de la SIAJ, habida cuenta del limitado número de plazas que componen dicha sección.

282. Así pues, las resoluciones de remisión, haciendo suyos en gran medida los argumentos de las partes en los procedimientos principales, exponen diversas inquietudes en relación con la creación y el funcionamiento de la SIAJ. Estos argumentos han sido desarrollados por algunos de los interesados que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia, en particular la Asociación Foro de Jueces, la Asociación de Fiscales, el Fiscal General y OL.

283. A la vista de los elementos formulados en las resoluciones de remisión, los Gobiernos de los Países Bajos y de Suecia, así como la Comisión, llegan a la conclusión de que existen elementos significativos que demuestran que las disposiciones por las que se crea la SIAJ y que rigen su funcionamiento no satisfacen las exigencias de la independencia judicial y la imparcialidad.

284. El Gobierno rumano, que en sus observaciones escritas defendió la conformidad de la SIAJ con tales exigencias, cambió de postura en la vista. Informó al Tribunal de Justicia de que, por las razones expuestas en un Memorando aprobado por el Gobierno el 27 de diciembre de 2019, la postura del actual Gobierno es favorable a la supresión de la SIAJ, siguiendo las recomendaciones de los informes MCV, así como de los informes de la Comisión de Venecia y del GRECO.

285. Dicho Gobierno expuso algunos de los elementos en que basa su nueva postura. Me voy a limitar a destacar solamente tres de ellos, explicados por el Gobierno rumano y debatidos por los interesados ante el Tribunal de Justicia. En primer lugar, las disposiciones relativas a la composición de los comités de selección, según han sido sucesivamente modificadas, parecen contravenir el principio que rige en el Derecho rumano de separación de las carreras de jueces y fiscales, según el cual el nombramiento de los fiscales compete a las secciones de la fiscalía del CSM. En segundo lugar, la creación de la SIAJ parece haber generado un riesgo de impunidad *de*

facto para los fiscales pertenecientes a esta Sección. En tercer lugar, la norma relativa al concepto de «fiscal jerárquicamente superior» suscita dudas desde el punto de vista del principio constitucional de control jerárquico.

286. Por lo tanto, da la impresión de que el CSM es el único que defiende la creación y funcionamiento de la SIAJ. En su opinión, su constitución se justifica por la necesidad de proteger a los miembros del poder judicial.¹³⁷ La SIAJ tiene por objeto ofrecer garantías adicionales a un cierto grupo de personas por la importante función que cumplen en la sociedad y para garantizar un elevado grado de profesionalidad en quienes instruyen sus asuntos. Por lo tanto, en opinión del CSM, la SIAJ favorecerá la independencia del sistema judicial al proporcionar protección frente a las presiones y abusos derivados de las acciones y denuncias arbitrarias contra los miembros de la judicatura.

287. En la vista, el CSM recalcó que el sistema también trata de dar respuesta a los excesos cometidos por la DNA contra miembros del poder judicial: antes de la creación de la SIAJ, la DNA había investigado a más de la mitad de los jueces rumanos, tal como evidenció un informe redactado por la Inspección Judicial y aprobado por el CSM en octubre de 2019.¹³⁸ Además, dicha finalidad «protectora» ha sido confirmada por la Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional) en su sentencia n.º 33/2018.¹³⁹

288. El CSM también ha alegado que la creación de la SIAJ vino acompañada por un sistema de garantías que disipa cualquier duda que pudiera haber respecto a su independencia de la presión política, y que para los procedimientos de designación del fiscal jefe de la SIAJ y de selección de los fiscales de dicha Sección se arbitraron cautelas adicionales.¹⁴⁰ El fiscal jefe de la SIAJ es nombrado por el Pleno del CSM, a diferencia de los jefes de otras secciones de la fiscalía, que se nombran mediante concurso convocado por el Ministro de Justicia y en el que el CSM se limita a emitir un dictamen consultivo. También ha observado el CSM, con respecto a los fiscales de la SIAJ, que las garantías adicionales de independencia consisten en el requisito de al menos 18 años de experiencia como fiscal; un procedimiento de selección transparente que elimina toda influencia política, y un riguroso examen de los últimos cinco años de actividad profesional de los fiscales, además de la prohibición de delegación a esta Sección.

b) Análisis

289. Son extensos y complejos los argumentos formulados por los órganos jurisdiccionales remitentes, así como las inquietudes expresadas por los interesados que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia. Hacen referencia a diversos elementos de la normativa nacional que rige la creación de la SIAJ, su composición y atribuciones, la selección de su dirección, el alcance de sus efectos institucionales en cuanto a la forma en que afecta a las competencias de otras secciones de la fiscalía, y la forma en que dicho órgano ejerce sus funciones en la práctica.

¹³⁷ Esta era también la postura del Gobierno rumano en sus observaciones escritas.

¹³⁸ El Gobierno rumano citó los Informes de la Inspección Judicial 5488/IJ/1365/DIP/2018 y 5488/IJ/2510/DIJ/2018.

¹³⁹ Apartado 141 de dicha sentencia.

¹⁴⁰ Esta era también la postura del Gobierno rumano en sus observaciones escritas.

290. En consonancia con la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia,¹⁴¹ soy del parecer de que, aun pudiendo superar las críticas si se consideran de forma individual, dichos elementos deben ser objeto de una valoración conjunta para poder determinar las consecuencias que tienen en la independencia judicial la creación y el funcionamiento de la SIAJ.

291. Como punto de partida, habida cuenta de los efectos que la constitución de una sección específica «para los jueces» dentro de la fiscalía puede tener en la percepción pública del poder judicial, es necesario que la creación de tal sección responda a una justificación especialmente sólida, transparente y auténtica [i)]. Una vez cumplido este criterio, es preciso también que la composición, organización y funcionamiento de tal sección ofrezca unas garantías que sean capaces de prevenir el riesgo de presión externa sobre el poder judicial [ii)]. Por último, las circunstancias concretas que rodean la creación de la SIAJ, así como el análisis de la forma en que esta Sección ha ejercido sus funciones hasta la fecha, son también factores relevantes para determinar el contexto [iii)].

i) Justificación

292. De manera similar a lo ya descrito,¹⁴² las exigencias de independencia e imparcialidad que impone el Derecho de la Unión en el artículo 47 de la Carta, párrafo segundo, y en el artículo 19 TUE, apartado 1, no obligan a los Estados miembros a adoptar una estructura o modelo concreto en cuanto al diseño institucional del ministerio fiscal. De hecho, la estructura de la fiscalía es extraordinariamente variada en los países europeos.¹⁴³

293. Sin embargo, la creación de una sección específica en la fiscalía dedicada *exclusivamente* a los delitos cometidos por magistrados tiene innegables consecuencias en la percepción pública de la independencia judicial y la imparcialidad. Señala a los magistrados como un colectivo profesional que requiere de una estructura administrativa específica del ministerio fiscal. Tal como ha observado la Comisión, esto puede generar la impresión de que la delincuencia, o incluso la corrupción, es un fenómeno extendido en el sistema judicial. Tiene el efecto de situar las infracciones cometidas por los jueces (sean del tipo que sean) a un nivel de gravedad equivalente al de la corrupción, el crimen organizado o el terrorismo, que son los únicos ámbitos para los que la fiscalía rumana cuenta con secciones especializadas.¹⁴⁴ Esta «impresión de criminalidad» afecta a uno de los elementos esenciales para valorar el impacto de una determinada medida en la independencia judicial: la confianza que los órganos jurisdiccionales deben despertar en el público en una sociedad democrática.¹⁴⁵

294. Una vez más, resulta difícil sostener que esté prohibida, de por sí, la creación de secciones especiales de la fiscalía, o incluso servicios de fiscalía separados. En efecto, existen estructuras de fiscalía especializadas en los Estados miembros, basadas bien en las especiales necesidades de protección de determinados colectivos (como los menores), bien en el estatuto especial de

¹⁴¹ 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, EU:C:2019:982), apartados 141 a 144. Véanse también los puntos 242 a 244 de las presentes conclusiones.

¹⁴² Véanse los puntos 227 a 230 (en general) y el punto 265 de las presentes conclusiones.

¹⁴³ Sobre esta variedad, véase, por ejemplo, el Informe de la Comisión de Venecia sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II — El Ministerio Público, adoptado en su 85.ª reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010) [CDL-AD(2010)040].

¹⁴⁴ Véase también, a este respecto, el Dictamen n.º 924/2018 de la Comisión de Venecia, sobre las modificaciones de la Ley n.º 303/2004 relativa al estatuto de jueces y fiscales, de la Ley n.º 304/2004 relativa a la organización judicial, y de la Ley n.º 317/2004 sobre el Consejo Superior de la Magistratura (Rumanía), [CDL-AD(2018)017].

¹⁴⁵ 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, EU:C:2019:982), apartado 128 y la jurisprudencia del TEDH allí citada.

determinadas personas (como los servicios de fiscalía militares) o bien en la necesidad de conocimientos específicos y experiencia en algunas materias especialmente punteras (como los delitos económicos complejos, la ciberseguridad, etc.).

295. Sin embargo, habida cuenta de los efectos significativos que una medida institucional de esta naturaleza tiene en la percepción de la justicia, es vital la existencia de una justificación basada en razones auténticas y suficientemente sólidas y que, además, sean percibidas por el público de forma inequívoca y accesible.

296. ¿Existían tales razones suficientemente sólidas para justificar la creación de la SIAJ? El CSM ha explicado que la creación de la SIAJ se justifica por la necesidad de proteger a los magistrados.

297. Ciertamente, la necesidad de proteger a la judicatura frente a presiones indebidas en general puede constituir una razón legítima y suficientemente sólida para establecer una estructura de fiscalía dedicada a mitigar dicho riesgo, en atención a las circunstancias concretas del Estado miembro y teniendo debidamente en cuenta las exigencias de independencia e imparcialidad del poder judicial.

– *Justificación inequívoca y accesible*

298. Sin embargo, cuando la creación de una sección como la SIAJ no obedece a razones vinculadas a la lucha contra la delincuencia, sino a la necesidad de proteger a la propia judicatura, es indispensable que tal justificación se haga pública de forma *inequívoca y accesible*, de modo que no socave la confianza del público en la justicia.

299. El Gobierno rumano señaló en la vista que los motivos para crear la SIAJ no se explicaron en el preámbulo de la Ley n.º 207/2018. El informe de la Inspección Judicial sobre los excesos de la DNA, en el que se basa el CSM para justificar la creación de la SIAJ, fue emitido *después de la publicación de la Ley*, que entró en vigor el 23 de julio de 2018. Por lo tanto, no es fácil entender cómo pudo constituir su motivación. Por último, el Gobierno rumano señaló en la vista que una justificación basada en la necesidad de proteger a determinadas personas, debido a la naturaleza e importancia de sus funciones, no se sostiene cuando ese mismo sistema no se aplica a otras personas importantes, como los senadores o los diputados.

300. A la vista de todos estos elementos resulta complicado discernir si el objetivo de proteger al poder judicial frente a las presiones indebidas fue, en cualquier caso, lo que motivó la creación de la SIAJ. En consecuencia, considero que no se puede afirmar que la creación de dicha Sección de la fiscalía se presentase al público con una justificación inequívoca y accesible.

– *Justificación auténtica*

301. El aspecto clave, y más controvertido, del debate entre los interesados que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia se refiere al carácter *auténtico* de la justificación «protectora» para la creación de la SIAJ. La Asociación Foro de Jueces, la Asociación de Fiscales, el Fiscal General y OL han formulado detallados argumentos para apuntalar la alegación de que la creación de la SIAJ en realidad se inspiró en motivos muy distintos. A este respecto, han aludido a las consecuencias prácticas del diseño institucional de la SIAJ. Según señaló el Fiscal General en la vista, se trata de elementos que pueden transmitir al público la impresión de que la verdadera razón para crear la SIAJ fue debilitar la lucha contra la corrupción.

302. En primer lugar, la Asociación de Fiscales y el Fiscal General niegan que el objetivo de «protección» sea auténtico. Esto se debe, en primer lugar, al reducido número de casos en los que los miembros del poder judicial fueron enjuiciados antes de la creación de la SIAJ.¹⁴⁶ Además, el número de asuntos contra miembros del poder judicial ha aumentado, en lugar de disminuir, desde que comenzó a funcionar esta Sección. En segundo lugar, la creación de la SIAJ no vino acompañada de la constitución de ninguna garantía adicional. La SIAJ aplica el mismo procedimiento que las demás secciones de la fiscalía y está obligada, en virtud del principio de legalidad, a registrar e investigar toda denuncia presentada que cumpla con las formalidades exigidas por la Ley de enjuiciamiento penal. Por el contrario, no se dispone de instrumentos adecuados, y esto se traduce en una disminución de las garantías, sobre todo a causa del reducido número de fiscales, amén del hecho de que, a diferencia de otras secciones de la fiscalía, la SIAJ no cuenta con una estructura territorial adecuada a escala nacional, pues todos los fiscales de la Sección tienen su puesto en Bucarest.

303. En la vista, el Gobierno rumano expresó su acuerdo con este último argumento. Señaló que la competencia exclusiva de la SIAJ en relación con cualquier tipo de delito cometido por magistrados no garantiza que los fiscales cuenten con la necesaria especialización, en particular, en relación con los delitos de corrupción, hecho que resulta aún más preocupante teniendo en cuenta que la SIAJ no dispone de estructura territorial alguna.

304. En segundo lugar, diversos factores sugieren que la creación de la SIAJ *en realidad* conduce a debilitar la lucha contra la corrupción de alto nivel. Con arreglo al artículo 88 *bis*, apartados 1 y 2, de la Ley n.º 304/2004, la SIAJ goza de competencia exclusiva para los asuntos relativos a los magistrados y mantiene dicha competencia si están encausadas también otras personas. La Asociación de Fiscales y el Fiscal General han explicado que asuntos de los que se están ocupando otras secciones de la fiscalía van a ser transferidos a la SIAJ por la única razón de que se están presentando denuncias ficticias contra miembros de la judicatura. También alegan que esto ocurre, sobre todo, en asuntos de la competencia de la DNA, pues en algunos casos de corrupción también puede haber jueces implicados. La Asociación de Fiscales aclaró en la vista que la SIAJ podría reclamar cualquier expediente invocando puntos de conexión con alguno de los expedientes investigados por ella. Además, conforme a la modificación introducida en el artículo 88 *nonies*, apartado 1, letra d), por el Decreto-ley n.º 7/2009, la SIAJ tiene competencia para retirar recursos ya interpuestos por otras secciones de la fiscalía. OL adujo en la vista que las primeras medidas emprendidas por la SIAJ consistieron en desistir de importantes asuntos de corrupción que se encontraban ya en la fase de apelación.

305. También conviene señalar que en los informes MCV y en los informes de la Comisión de Venecia y del GRECO se ha puesto de manifiesto el riesgo de que la SIAJ se perciba como un órgano cuya creación y funcionamiento responden a motivos políticos.¹⁴⁷ Este riesgo también fue expresamente reconocido por el Gobierno rumano en la vista.

306. A la luz de estas consideraciones, y pese a la teórica legitimidad y seriedad de la finalidad protectora aducida por el CSM, tengo la impresión de que resulta difícil sostener que la constitución de la SIAJ se haya justificado de forma clara, inequívoca y accesible a fin de no

¹⁴⁶ Véase también el Dictamen n.º 924/2018 de la Comisión de Venecia, sobre las modificaciones de la Ley n.º 303/2004 relativa al estatuto de jueces y fiscales, de la Ley n.º 304/2004 relativa a la organización judicial, y de la Ley n.º 317/2004 sobre el Consejo Superior de la Magistratura (Rumanía), [CDL-AD(2018)017], apartado 88.

¹⁴⁷ Véase, por ejemplo, el Informe Técnico MCV de 2018, p. 24; el Dictamen n.º 950/2019 de la Comisión de Venecia sobre los Decretos-leyes GEO n.º 7 y GEO n.º 12, que modifican las Leyes del poder judicial (Rumanía), CDL-AD(2019)014, apartado 40, y el Informe *ad hoc* del GRECO relativo a Rumanía (Norma 34), emitido en su Reunión Plenaria n.º 79 de 23 de marzo de 2018 (2018/2), apartado 34.

socavar la confianza del público en la justicia. Además, y sin perjuicio de la comprobación que lleve a cabo el órgano jurisdiccional nacional, los factores recién descritos en relación con los efectos sistemáticos negativos sobre las competencias de las demás secciones de la fiscalía no solo arrojan serias dudas sobre la autenticidad de la justificación formulada por el CSM, sino que también pueden suscitar la desconfianza sobre la imparcialidad del sistema judicial y sobre su impermeabilidad a las presiones externas, en particular, generando la impresión de que la creación y el funcionamiento de la SIAJ obedecen a motivos políticos.

307. Dicho en pocas palabras, la imagen que resulta de una consideración conjunta de todas las amenazas no es necesariamente la de una mayor protección de los jueces. Antes bien, se trasluce una inquietante superestructura omnipotente que, sin duda, podría brindar protección, pero que también puede perfectamente ejercer control y, por ende, influencia. Ahí reside, quizá, la paradoja de toda la idea: dado que se alega que los jueces están sometidos a la presión de denuncias dispersas, es necesario crear una unidad central con competencia exclusiva sobre estas materias. Sin embargo, desde el punto de vista del *riesgo estructural de abusos*, resulta aún más peligrosa la existencia de una unidad centralizada y especializada. En ocasiones, los sistemas dispersos y descentralizados pueden adolecer de menor coordinación, pero, en general, son mucho más resistentes. En cambio, en los sistemas centralizados, basta con dominar el centro.

ii) Garantías

308. Pese a la conclusión que acabo de deducir, el CSM ha alegado que la creación de la SIAJ vino acompañada por un sistema de garantías que disipa cualquier duda que pudiera haber respecto a su independencia de la presión política.¹⁴⁸

309. No estimo necesario emprender un prolijo debate sobre los elementos concretos de la legislación nacional, que, en cualquier caso, corresponde valorar al juez nacional. Únicamente voy a observar, a este respecto, que el CSM ha sido contradicho por el Gobierno rumano, que en la vista reconoció que muchas de las garantías a las que alude el CSM se han visto sustancialmente debilitadas por las sucesivas reformas adoptadas por el Gobierno mediante decretos-leyes con carácter de urgencia en un breve período de tiempo.

310. Tal como admitió el Gobierno rumano en la vista, no siempre ha quedado acreditada la urgencia de la adopción de los decretos-leyes que modificaron las disposiciones relativas a la SIAJ. Aunque en los Decretos-leyes n.º 90/2018¹⁴⁹ y n.º 12/2019 sí se expusieron algunos motivos,¹⁵⁰ el Gobierno rumano ha señalado que los Decretos-leyes n.º 92/2018 y n.º 7/2019 no contenían justificación de ninguna clase en cuanto a la urgencia o la necesidad de modificar las disposiciones relativas a la SIAJ.

¹⁴⁸ Véase el punto 288 de las presentes conclusiones.

¹⁴⁹ El Decreto-ley n.º 90/2018 (citado en el punto 27), que modificaba las garantías del procedimiento de selección para asegurar el nombramiento provisional de la dirección y de un tercio de los fiscales de la SIAJ, fijó un plazo de tres meses, hasta el 23 de octubre de 2018, para que la Sección entrase en funcionamiento. El Gobierno rumano explicó en la vista que, atendiendo al preámbulo de dicho Decreto-ley, desde la mencionada fecha las demás secciones de la fiscalía carecen de competencias sobre las infracciones de la competencia de la SIAJ. Por este motivo se consideró necesario adoptar un Decreto-ley con carácter de urgencia que estableciese un procedimiento excepcional para garantizar el nombramiento provisional de la dirección de la Sección y de un tercio de sus fiscales.

¹⁵⁰ El Decreto-ley n.º 12/2019 (citado en el punto 34) se justificó por la necesidad de regular el estatuto y las funciones de los funcionarios de policía y especialistas al servicio de la SIAJ.

311. De las observaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia se desprende que los decretos-leyes con carácter de urgencia modificaron reiteradamente las reglas del procedimiento de selección, relajando los requisitos para la composición del comité de selección.¹⁵¹ El Gobierno rumano señaló en la vista que, a pesar de haber aducido en sus observaciones escritas que el procedimiento de designación de los fiscales de la SIAJ constituía una garantía adicional, omitió toda mención a las posteriores modificaciones introducidas por el Decreto-ley n.º 90/2018. Además, el artículo II de dicho Decreto-ley establecía una excepción a las reglas del procedimiento de designación para asegurar el nombramiento provisional del fiscal jefe y de, al menos, un tercio de los fiscales de la SIAJ.

312. Aparte de la referida modificación del procedimiento de selección, estos Decretos-leyes introdujeron y modificaron disposiciones esenciales sobre las atribuciones y la estructura institucional de la Sección. En primer lugar, el Decreto-ley n.º 7/2019 añadió un nuevo apartado 6 en el artículo 88 *bis*, con arreglo al cual, cuando la Ley de enjuiciamiento penal u otra ley especial haga referencia al «fiscal jerárquicamente superior» en casos relativos a infracciones cometidas dentro del ámbito de competencias de la SIAJ, dicha expresión se debe entender referida al fiscal jefe de la SIAJ, incluidas las decisiones adoptadas antes de que la Sección estuviese operativa.¹⁵² En segundo lugar, ese mismo Decreto-ley modificó el artículo 88 *nonies* añadiendo, en su apartado 1, letra d), una nueva atribución para la SIAJ, consistente en la interposición y retirada de recursos en los asuntos de la competencia de la Sección, incluso en los asuntos pendientes ante los tribunales y en los resueltos definitivamente antes de su entrada en funcionamiento.

313. Por lo tanto, parece que el Gobierno rumano adoptó de forma reiterada, durante un breve período de tiempo, nada menos que cuatro decretos-leyes con carácter de urgencia en los que se modificaban distintos aspectos de las disposiciones sobre la SIAJ introducidas por la Ley n.º 207/2018. Es el caso, en concreto, del procedimiento de designación y selección de su fiscal jefe y demás fiscales, pero también de otros importantes elementos de las facultades de la Sección y de su estatuto dentro del ministerio fiscal, sin que en todas las ocasiones se ofreciese una justificación de la urgencia que motivaba la intervención del Gobierno.

314. Tal como alega la Comisión, dichos elementos confirman la existencia de un grave riesgo de injerencia en la independencia del sistema judicial, que se ve agravado por la rápida y directa intervención del Gobierno mediante decretos-leyes con carácter de urgencia, con el consiguiente menoscabo también para la percepción pública de la influencia política en la justicia.

315. Todo ello me lleva a la conclusión de que, al contrario de lo afirmado por el CSM, la regulación de la SIAJ no ofrece suficientes garantías para eliminar todo riesgo de influencia política en su funcionamiento y composición. En cuanto a su contenido, las garantías a las que alude el CSM han sufrido sucesivos debilitamientos en los decretos-leyes con carácter de urgencia, que también han modificado reiteradamente la estructura institucional de la Sección, las reglas de nombramiento de sus fiscales y sus relaciones con otras secciones de la fiscalía. Por último, todo esto ha sucedido en el contexto de un ya de por sí dudoso diseño de la SIAJ, que, por las razones expuestas en la sección anterior, no resultaba especialmente fiable, por ejemplo, en cuanto a la percepción externa de su independencia.

¹⁵¹ El artículo 88 *sexies*, apartado 5, fue modificado por el Decreto-ley n.º 92/2018 (reproducido en el punto 30 de las presentes conclusiones); el Decreto-ley n.º 7/2019 introdujo dos nuevos apartados en dicho artículo (véase el punto 32).

¹⁵² Como señaló el Gobierno rumano en la vista, el artículo 88 *bis*, apartado 5, establece que el Fiscal General resolverá los conflictos de competencias. La Comisión de Venecia ha observado que no está claro que esta garantía se vaya a hacer efectiva, habida cuenta del potencial número de conflictos y de los recursos con que cuenta el Fiscal General para estudiar todos los asuntos. [Dictamen n.º 950/2019 de la Comisión de Venecia sobre los Decretos-leyes GEO n.º 7 y GEO n.º 12, que modifican las Leyes del poder judicial (Rumanía), CDL-AD(2019)014, apartado 40].

iii) Contexto y funcionamiento práctico

316. En mi opinión, las consideraciones precedentes bastan para proporcionar una respuesta útil a las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia. Sin embargo, cuando resuelven con carácter definitivo sobre la compatibilidad del Derecho nacional con el Derecho de la Unión, también es legítimo que los órganos jurisdiccionales nacionales tengan en cuenta las circunstancias de hecho y de contexto en que la SIAJ ha desempeñado sus funciones desde su creación, para valorar la suficiencia de las garantías que se han de ofrecer, antes expuestas.

317. En primer lugar, respecto a los efectos prácticos de las disposiciones (frecuentemente modificadas) sobre la selección y nombramiento del fiscal jefe y de los fiscales de la SIAJ, OL señaló en la vista que, las competencias de nombramiento y revocación se limitaban en aquel momento a un reducido número de miembros del CSM que apoyaban al Gobierno. En particular, la Asociación de Fiscales ha señalado que tanto el fiscal jefe provisional como el fiscal jefe posteriormente designado son personas con vínculos especiales con el Gobierno de entonces.

318. En segundo lugar, en cuanto a las medidas emprendidas por la SIAJ desde su creación, la Asociación Foro de Jueces y la Asociación de Fiscales han descrito con detalle la forma en que la Sección ha ejercido sus funciones. Dichos interesados han observado que la SIAJ ha iniciado investigaciones y ha reabierto asuntos ya concluidos contra magistrados que habían expresado públicamente su oposición a las reformas legislativas, incluidos jueces y fiscales de alto rango.¹⁵³ También han señalado que se han iniciado investigaciones contra fiscales que habían abierto investigaciones a miembros del partido que gobernaba en el momento en que se adoptaron las disposiciones sobre la SIAJ. Asimismo, han alegado que la SIAJ ha desistido, sin motivación alguna, de los recursos sobre corrupción y otros asuntos que afectaban a importantes miembros del anterior partido en el Gobierno, y ha tratado de asumir competencias sobre expedientes que tramitaban otras secciones de la fiscalía en relación con miembros de dicho partido. Se ha aludido también a otros temas, como la filtración de información, la publicación de noticias sin la preceptiva anonimización o la divulgación oficial de información incorrecta, como argumentos que confirman la instrumentalización de la SIAJ con fines distintos del enjuiciamiento imparcial de los delitos.

319. No corresponde al Tribunal de Justicia valorar los elementos de hecho recién relatados. Sin embargo, entre los criterios de valoración general de las disposiciones nacionales controvertidas¹⁵⁴ considero que los órganos jurisdiccionales nacionales están facultados para tener en cuenta elementos objetivos relativos a las circunstancias en que se creó la SIAJ, así como su funcionamiento práctico, como factores que confirman o desmienten los riesgos de influencia política. La confirmación de tales riesgos puede despertar dudas legítimas en los justiciables en cuanto a la impermeabilidad de los jueces a las influencias, pues perjudica a la imagen de neutralidad de los jueces respecto a los intereses que deben dirimir, en especial cuando se trata de casos de corrupción.

¹⁵³ Entre ellos, el antiguo Fiscal General, el anterior fiscal jefe de la DNA, el Presidente de la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo), miembros del CSM y jueces que remitían peticiones de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia.

¹⁵⁴ Véanse los puntos 241 a 247 de las presentes conclusiones.

iv) Plazo razonable

320. Por último, la quinta cuestión prejudicial en el asunto C-291/19 trata de aclarar si el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, conforme al cual «toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable», se opone a la creación de la SIAJ, habida cuenta de las normas que regulan el ejercicio de sus funciones y la forma en que se establecen sus competencias, en relación con el reducido número de puestos que la componen.

321. El órgano jurisdiccional remitente considera que existe el riesgo de que los asuntos no se sustancien en un plazo razonable debido a la actividad de investigación de la SIAJ, sobre todo porque, en comparación con su volumen de asuntos, el número de fiscales que componen la Sección es limitado. Por un lado, del ya de por sí reducido número de quince fiscales, el 5 de marzo de 2019 solo estaban cubiertas seis plazas. Por otro, en el momento en que se puso en funcionamiento la SIAJ, ya tenía 1 422 asuntos registrados.

322. El órgano jurisdiccional remitente señala también que cada año se presentan miles de denuncias falsas contra miembros del poder judicial, que requieren al menos una mínima investigación. Este volumen de asuntos, junto con la gestión de otros expedientes generales, así como la posibilidad (ya materializada) de asumir asuntos de otras secciones de la fiscalía, suscita serias dudas acerca de la capacidad de la SIAJ para llevar a cabo una investigación efectiva en un plazo razonable.

323. De igual manera, la Asociación Foro de Jueces, la Asociación de Fiscales, el Fiscal General y OL alegan que el limitado número de fiscales de la SIAJ conduce inevitablemente a su sobrecarga de trabajo. Asimismo, el Fiscal General ha añadido que, en el momento en que se celebró la vista, la SIAJ contaba con siete fiscales y había alrededor de cuatro mil asuntos pendientes, mientras que durante todo 2019 la Sección solo pudo gestionar cuatrocientos.

324. Debo señalar, antes que nada, que la presente cuestión difiere de otras cuestiones prejudiciales examinadas en esta sección en la medida en que concierne exclusivamente a los derechos procesales de los magistrados, al margen de las consecuencias sobre su independencia e imparcialidad. Por este motivo, la Comisión propone que se reformule la cuestión de modo que pregunte si, en las circunstancias concretas del procedimiento principal, el artículo 47 de la Carta prohíbe remitir el asunto a la SIAJ en caso de que se estime el recurso.¹⁵⁵ La Comisión considera que, en caso de que un juez nacional deba remitir un asunto a la fiscalía, el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta debe interpretarse en el sentido de que prohíbe tal remisión si existe una alta probabilidad de que el proceso penal no concluya en un plazo razonable.

325. No estimo necesaria tal reformulación. En mi opinión, la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente pone en evidencia, una vez más, el doble aspecto antes debatido de la función de control de las disposiciones de la Carta:¹⁵⁶ el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta sirve de criterio de apreciación concreta de la compatibilidad en el caso individual, lo que no obsta para que la Carta también sirva como criterio para el control abstracto de las disposiciones nacionales relativas a la SIAJ.

¹⁵⁵ Debo subrayar que, tal como he señalado en el punto 187 de las presentes conclusiones, la Comisión considera que el artículo 47 solo es aplicable si el procedimiento principal está referido a una situación de «aplicación del Derecho de la Unión».

¹⁵⁶ Véanse los puntos 198 a 202 de las presentes conclusiones.

326. Además, estos dos aspectos en realidad se mezclan en el contexto del presente asunto. La consideración específica (subjetiva) del artículo 47, párrafo segundo, de la Carta también ha de aplicarse, en el presente caso, al examen abstracto (objetivo) del impacto que tienen las normas que rigen la SIAJ sobre la posible duración de los procedimientos. En efecto, el órgano jurisdiccional remitente no pregunta si los procedimientos ya han alcanzado una duración excesiva en el caso individual del demandante: trata de aclarar si el hecho de que la forma en que está concebida la SIAJ dé lugar a tal resultado constituye una infracción de las garantías establecidas en el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta.

327. El artículo 47, párrafo segundo, de la Carta se corresponde con el artículo 6, apartado 1, del CEDH. Su alcance y contenido, de conformidad con el artículo 52, apartado 3, de la Carta, debe ser objeto de una interpretación que garantice un nivel de protección que respete el garantizado por el CEDH.

328. Conforme a la jurisprudencia del TEDH, el «plazo razonable» mencionado en el artículo 6, apartado 1, del CEDH comienza a correr cuando una persona es «acusada».¹⁵⁷ El concepto de «acusación» ha sido interpretado por el TEDH de forma flexible y sustantiva. El momento al que se refiere comprende aquel en que una autoridad competente notifica oficialmente que existe una alegación de que el destinatario ha cometido un hecho delictivo, pero también aquel en que la situación de dicha persona se ha visto sustancialmente afectada por medidas adoptadas por las autoridades a raíz de una sospecha.¹⁵⁸ Por lo tanto, tal como ha observado la Comisión, esta interpretación tiende a abarcar también el período de la investigación previa.¹⁵⁹

329. Es cierto que el TEDH examina el carácter razonable de la duración de un procedimiento atendiendo a las circunstancias del caso concreto y, en particular, a la complejidad del asunto, a la conducta del demandante y de las autoridades competentes y a los intereses en juego del demandante.¹⁶⁰ Sin embargo, en mi opinión ello no obsta para que se examinen las estructuras institucionales que puedan conducir, de forma prácticamente inevitable, al incumplimiento de la exigencia de un «plazo razonable» en el procedimiento en curso.

330. En el contexto del presente asunto, donde se trata de valorar la adecuación de una estructura institucional de la fiscalía, los factores relevantes para la valoración deben considerarse en abstracto. A este respecto, uno de los elementos que se han de valorar es la «conducta de las autoridades competentes». El artículo 6, apartado 1, del CEDH impone a los Estados la obligación de organizar sus sistemas judiciales de tal manera que los órganos jurisdiccionales puedan cumplir cada una de las exigencias del CEDH.¹⁶¹ Entre estas figura, por supuesto, el funcionamiento y actuación del ministerio fiscal.¹⁶² Así pues, los retrasos ocasionados por la

¹⁵⁷ Véase, por ejemplo, la sentencia del TEDH de 5 de octubre de 2017, Kalēja/Letonia (CE:ECHR:2017:1005JUD002205908), apartado 36 y la jurisprudencia citada.

¹⁵⁸ Véase, por ejemplo, la sentencia del TEDH de 11 de junio de 2015, Tychko/Rusia (CE:ECHR:2015:0611JUD005609707), apartado 63. En el ámbito de la Directiva 2013/48/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un tercero en el momento de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad (DO 2013, L 294, p. 1), véase también la sentencia de 12 de marzo de 2020, VW (Derecho a la asistencia de letrado en caso de incomparecencia) (C-659/18, EU:C:2020:201), apartados 24 a 27.

¹⁵⁹ Sentencias del TEDH 22 de mayo de 1998, Hozee/Países Bajos (CE:ECHR:1998:0522JUD002196193), apartado 43, y de 18 de enero de 2007, Šubinski/Eslovenia (CE:ECHR:2007:0118JUD001961104), apartados 65 a 68, y de 5 de octubre de 2017, Kalēja/Letonia (CE:ECHR:2017:1005JUD002205908), apartados 37 a 40 y la jurisprudencia citada.

¹⁶⁰ En particular, sentencia del TEDH de 10 de septiembre de 2010, McFarlane/Irlanda (CE:ECHR:2010:0910JUD003133306), apartado 140.

¹⁶¹ Sentencia del TEDH de 25 de noviembre de 1992, Abdoella/Países Bajos (CE:ECHR:1992:1125JUD001272887), apartado 24.

¹⁶² Véanse, entre los muchos asuntos en que la conducta de la fiscalía causó una duración excesiva del procedimiento, la sentencia del TEDH de 26 de noviembre de 1992, Francesco Lombardo/Italia (CE:ECHR:1992:1126JUD001151985), apartado 22.

acumulación de asuntos no sirven de justificación, pues los Estados pueden ser declarados responsables no solo por el retraso en un asunto concreto, «sino también por no incrementar los recursos ante la acumulación de asuntos pendientes, o por las deficiencias estructurales en su sistema judicial que originen retrasos».¹⁶³

331. En mi opinión, de los mencionados factores se deduce que el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta comprende la obligación de los Estados miembros de organizar sus sistemas judiciales de manera que puedan cumplir con las exigencias, en particular, relativas a la duración razonable del procedimiento. En consecuencia, dicha disposición prohíbe a los Estados miembros establecer una sección de la fiscalía que esté insuficientemente dotada de fiscales, habida cuenta de la carga de asuntos dentro de su competencia, de manera que su funcionamiento dé lugar irremediablemente a una duración excesiva de los procesos penales, incluidos los seguidos contra jueces.

c) Conclusión provisional

332. A la luz de las consideraciones que preceden, propongo responder a las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta en el asunto C-127/19, a las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta en el asunto C-291/19 y a la cuarta cuestión prejudicial en el asunto C-355/19 del siguiente modo: el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta y el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la creación de una sección específica en la fiscalía con competencia exclusiva respecto de los delitos cometidos por magistrados, si su creación no está justificada por razones auténticas y suficientemente sólidas que se hayan dado a conocer al público de forma inequívoca y accesible y si no va acompañada de garantías suficientes para eliminar todo riesgo de influencia política en su funcionamiento y composición. En la apreciación de si ello es realmente así, los órganos jurisdiccionales nacionales están facultados para tener en cuenta elementos objetivos relativos a las circunstancias que rodearon la creación de dicha sección de la fiscalía, así como su posterior funcionamiento práctico.

333. Procede responder a la quinta cuestión prejudicial en el asunto C-291/19 en el sentido de que el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, que reconoce el derecho a un juicio justo en un plazo razonable, prohíbe a los Estados miembros establecer una sección de la fiscalía que esté insuficientemente dotada de fiscales, habida cuenta de la carga de asuntos de su competencia, de manera que su funcionamiento dé lugar a una duración no razonable de los procesos penales. Incumbe a los órganos jurisdiccionales remitentes apreciar, a la luz de todos los elementos relevantes de que dispongan, si las disposiciones nacionales sobre el establecimiento, composición y funcionamiento de la SIAJ satisfacen dichas exigencias.

V. Conclusión

334. Propongo al Tribunal de Justicia que resuelva del siguiente modo:

- «La segunda cuestión prejudicial en el asunto C-195/19 es inadmisibile en la medida en que se refiere al artículo 9 TUE y al artículo 67 TFUE, apartado 1, así como la tercera cuestión prejudicial en ese mismo asunto.

¹⁶³ Sentencia de 10 de mayo de 2011, Dimitrov y Hamanov/Bulgaria (CE:ECHR:2011:0510JUD004805906), apartado 72. Véase también la sentencia del TEDH de 13 de julio de 1983, Zimmermann y Steiner/Suiza (CE:ECHR:1983:0713JUD000873779), apartados 29 a 32.

- Habría de responderse en el siguiente sentido a la primera cuestión prejudicial en los asuntos C-83/19, C-127/19, C-291/19 y C-355/19:

La Decisión de la Comisión 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, así como los informes emitidos por la Comisión Europea en virtud de esta Decisión, son actos de una institución de la Unión en el sentido del artículo 267 TFUE y, por tanto, son susceptibles de interpretación por el Tribunal de Justicia.

- El examen de la primera parte de la segunda cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-83/19, C-127/19 y C-355/19 no ha revelado ningún elemento que pueda suscitar dudas sobre la validez con que fue adoptada, sobre la base del Tratado de Adhesión, la Decisión 2006/928, en su versión actual.
- Habría de responderse del siguiente modo a la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial en los asuntos C-83/19, C-127/19 y C-355/19, a la primera cuestión prejudicial en el asunto C-195/19 y a la segunda cuestión prejudicial en el asunto C-291/19:

La Decisión 2006/928 es jurídicamente vinculante. Los informes emitidos por la Comisión en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación no son jurídicamente vinculantes para Rumanía. No obstante, han de ser debidamente tenidos en cuenta por dicho Estado miembro en sus esfuerzos por satisfacer las obligaciones que le incumben para cumplir con los indicadores enumerados en el anexo de la Decisión 2006/928, habida cuenta de las exigencias del principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3.

- Habría de responderse del siguiente modo a la tercera cuestión prejudicial en el asunto C-83/19:

El artículo 47, párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual el Gobierno, apartándose de las disposiciones normalmente aplicables, adopta un sistema de nombramiento provisional de los cargos directivos del órgano competente para efectuar las investigaciones disciplinarias en el poder judicial cuyo efecto práctico consiste en confirmar en el cargo a una persona cuyo mandato ya ha expirado.

- Habría de responderse de la siguiente manera a las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta en el asunto C-127/19, a la cuarta cuestión prejudicial en el asunto C-291/19 y a la cuarta cuestión prejudicial en el asunto C-355/19:

El artículo 47, párrafo segundo, de la Carta y el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la creación de una sección específica en la fiscalía con competencia exclusiva respecto a los delitos cometidos por magistrados, si su creación no está justificada por razones auténticas y suficientemente sólidas que se hayan dado a conocer al público de forma inequívoca y accesible y si no viene acompañada de garantías suficientes para eliminar todo riesgo de influencia política en su funcionamiento y composición. En la apreciación de si ello es realmente así, los órganos jurisdiccionales nacionales están facultados para tener en cuenta elementos objetivos relativos a las

circunstancias que rodearon la creación de dicha sección de la fiscalía, así como su posterior funcionamiento práctico.

- Habría de responderse a la quinta cuestión prejudicial en el asunto C-291/19 que el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, que reconoce el derecho a un juicio justo en un plazo razonable, prohíbe a los Estados miembros establecer una sección de la fiscalía que esté insuficientemente dotada de fiscales, habida cuenta de la carga de asuntos de su competencia, de manera que su funcionamiento dé lugar a una duración no razonable de los procesos penales. Incumbe a los órganos jurisdiccionales remitentes apreciar, a la luz de todos los elementos relevantes de que dispongan, si la normativa nacional sobre el establecimiento, composición y funcionamiento de la Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia) puede conducir a tal resultado.»