

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 11 de mayo de 2023 (*)

«Procedimiento prejudicial — Estado de Derecho — Independencia de la justicia — Artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo — Decisión 2006/928/CE — Independencia judicial — Procedimiento disciplinario — Inspección judicial — Inspector jefe con potestades normativas, de selección, de evaluación, de nombramiento y de instrucción disciplinaria»

En el asunto C-817/21,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest, Rumanía), mediante resolución de 10 de diciembre de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 21 de diciembre de 2021, en el procedimiento entre

R. I.

e

Inspekția Judiciară,

N. L.,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev, Presidente de Sala, el Sr. L. Bay Larsen (Ponente), Vicepresidente del Tribunal de Justicia, y los Sres. P. G. Xuereb y T. von Danwitz y la Sra. I. Ziemele, Jueces;

Abogado General: Sr. A. M. Collins;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de R. I., por la Sra. I. Roșca, en calidad de agente;
- en nombre de la Inspekția Judiciară, por el Sr. L. Netejoru, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea por la Sra. K. Herrmann y los Sres. I. Rogalski y P. van Nuffel, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de enero de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, así como de la Decisión 2006/928/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción (DO 2006, L 354, p. 56).

- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre R. I., por una parte, y la Inspecția Judiciară (Inspección Judicial, Rumanía) y N. L., por otra, en relación con las decisiones de la Inspección Judicial de archivar una denuncia presentada por R. I. contra N. L. y de desestimar la reclamación presentada contra dicho archivo.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El artículo 1 de la Decisión 2006/928 establece:

«Antes del 31 de marzo de cada año, y por primera vez antes del 31 de marzo de 2007, Rumanía informará a la Comisión [Europea] sobre los avances logrados respecto al cumplimiento de los indicadores contemplados en el anexo.

La Comisión podrá proporcionar, en cualquier momento, asistencia técnica a través de diversas actividades o recopilar e intercambiar información sobre los indicadores. Además, la Comisión podrá organizar, en cualquier momento, misiones de expertos a Rumanía con este fin. Las autoridades rumanas deberán prestar el apoyo necesario en este contexto.»

Derecho rumano

- 4 El artículo 44, apartado 6, de la Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Ley n.º 317/2004 relativa al Consejo Superior de la Magistratura), de 1 de julio de 2004 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 827 de 13 de septiembre de 2005), en su versión modificada y completada (en lo sucesivo, «Ley n.º 317/2004 modificada»), dispone:

«Para incoar un procedimiento disciplinario es obligatorio que la Inspección Judicial lleve a cabo una investigación disciplinaria.»

- 5 El artículo 45, apartado 4, de esta Ley prevé:

«Si de las investigaciones preliminares se desprende que no hay indicios de infracción disciplinaria, se archivará la denuncia y el resultado se comunicará directamente a la persona que la hubiera presentado y a la persona afectada por la denuncia. La resolución de archivo del asunto deberá ser confirmada por el inspector jefe. La resolución podrá ser anulada una sola vez por el inspector jefe, quien, mediante resolución escrita y motivada, podrá ordenar investigaciones complementarias.»

- 6 El artículo 45 *bis*, apartado 1, de dicha Ley tiene la siguiente redacción:

«La persona que haya presentado la denuncia podrá interponer recurso ante el inspector jefe contra la resolución de archivo a que se refiere artículo 45, apartado 4, en un plazo de quince días a partir de la notificación de dicha resolución. El recurso se resolverá en el plazo de veinte días desde la fecha de su registro en la Inspección Judicial.»

- 7 Según el artículo 47, apartado 7, de esa misma Ley:

«El procedimiento disciplinario podrá incoarse en un plazo de treinta días a partir de la finalización de la investigación disciplinaria, pero a más tardar dos años después de la fecha de la comisión del hecho.»

- 8 A tenor del artículo 65, apartados 2 a 4, de la Ley n.º 317/2004 modificada:

«2. La Inspección Judicial estará dirigida por un inspector jefe-juez, nombrado mediante concurso organizado por el Consiliul Superior al Magistraturii [(Consejo Superior de la Magistratura, Rumanía)], asistido por un inspector jefe adjunto-fiscal, designado por el inspector jefe.

3. La Inspección Judicial actuará de acuerdo con el principio de independencia operativa respecto del Consejo Superior de la Magistratura, los tribunales, las fiscalías adscritas a estos y los demás poderes públicos, ejerciendo sus facultades de análisis, investigación y fiscalización en

ámbitos específicos de actividad, de conformidad con la ley y con el fin de garantizar el cumplimiento de esta.

4. Las normas que regulen la realización de las actividades de inspección serán aprobadas por el inspector jefe mediante reglamento.»

9 El artículo 66, apartado 3, de dicha Ley establece lo siguiente:

«La organización y el funcionamiento de la Inspección Judicial, así como la estructura organizativa y las funciones de sus departamentos, se establecerán mediante reglamento aprobado mediante orden del inspector jefe [...]».

10 El artículo 69, apartados 1 y 4, de dicha Ley dispone:

«1. El inspector jefe tendrá las siguientes funciones principales:

a) designará, entre los inspectores judiciales, al equipo directivo —el inspector jefe adjunto y los jefes de las direcciones— con arreglo a un procedimiento que incluirá la evaluación de los planes de gestión propios de cada puesto, de forma que se garantice la cohesión directiva, la competencia profesional y una comunicación eficaz. El mandato de estos finalizará al mismo tiempo que el del inspector jefe;

a *bis*) ejercerá las funciones de dirección y organización de la actividad de la Inspección Judicial;

a *ter*) tomará medidas para coordinar el trabajo de los demás miembros del personal de la Inspección Judicial que no sean inspectores judiciales;

[...]

g) nombrará, de conformidad con la ley, a los inspectores judiciales y a las demás categorías del personal de la Inspección Judicial, y ordenará la modificación, suspensión y extinción de sus relaciones de empleo o servicio;

h) determinará las funciones y las tareas individuales del personal subordinado, aprobando las descripciones de sus funciones;

i) realizará, de conformidad con la ley, la evaluación del personal subordinado;

[...]

4. El inspector jefe adjunto actuará como sustituto de oficio del inspector jefe, le asistirá en el examen y emisión de dictámenes sobre los actos y resoluciones adoptados por los inspectores judiciales y desempeñará todas las demás funciones que determine el inspector jefe.»

11 El artículo 71, apartado 2, de esa misma Ley enuncia:

«Las disposiciones sobre sanciones, faltas disciplinarias y procedimiento disciplinario se aplicarán *mutatis mutandis* a los inspectores judiciales.»

Procedimiento principal y cuestión prejudicial

12 R. I. es parte en varios procesos penales ante órganos jurisdiccionales rumanos. Presentó varias denuncias disciplinarias ante la Inspección Judicial contra jueces y fiscales adscritos a dichos órganos jurisdiccionales.

13 Estas denuncias fueron objeto de diversas resoluciones de archivo adoptadas por la Inspección Judicial. Una de esas resoluciones, fechada el 2 de julio de 2018 y que había sido confirmada por N. L. en su condición de inspector jefe, fue impugnada por R. I. ante la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest, Rumanía).

- 14 Mediante sentencia de 27 de septiembre de 2019, dicho órgano jurisdiccional anuló la citada resolución. La Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía) desestimó, mediante sentencia de 29 de septiembre de 2020, el recurso de casación interpuesto por la Inspección Judicial contra esa sentencia.
- 15 A raíz de este procedimiento judicial, la Inspección Judicial adoptó, el 11 de marzo de 2021, una nueva resolución de archivo de la denuncia disciplinaria de que se trataba. El 31 de mayo de 2021, N. L. desestimó el recurso presentado por R. I. contra dicha resolución. Esta última interpuso un recurso de anulación contra la resolución así adoptada por N. L.
- 16 Mediante escrito dirigido al Ministerului Justiției (Ministerio de Justicia, Rumanía) el 29 de noviembre de 2019, R. I. expuso sus quejas en relación con la vulneración de sus derechos constitucionales y denunció la actuación de un «grupo» de personas, entre las que figura N. L., que supuestamente contribuyeron a dicha vulneración y a las investigaciones penales de las que fue objeto. En dicho escrito, R. I. sostuvo, en particular, que N. L. había intentado encubrir los abusos y las ilegalidades cometidas por determinados magistrados.
- 17 El Ministerio de Justicia se declaró incompetente para examinar dicha denuncia y, en consecuencia, la transmitió a la Inspección Judicial. R. I. formuló, además, una imputación adicional contra N. L. mediante una denuncia presentada en la Inspección Judicial el 16 de febrero de 2021.
- 18 En el procedimiento sustanciado ante dicho órgano, R. I. precisó sus imputaciones alegando, en particular, que no se había llevado a cabo una verdadera investigación disciplinaria, que no se había ejecutado la sentencia de 27 de septiembre de 2019 y que el examen de sus reclamaciones se había retrasado intencionadamente para permitir la expiración del plazo de prescripción.
- 19 La denuncia relativa a N. L. fue archivada el 17 de marzo de 2021 mediante resolución de un inspector judicial designado con arreglo a las normas generales adoptadas por el inspector jefe. La reclamación presentada por R. I. contra esa resolución fue desestimada, el 11 de mayo de 2021, mediante resolución del inspector jefe adjunto.
- 20 El 31 de mayo de 2021, R. I. interpuso ante el órgano jurisdiccional remitente un recurso por el que solicitaba, en particular, la anulación de las resoluciones de 17 de marzo y 11 de mayo de 2021 y la reparación del supuesto perjuicio que dichas resoluciones le habían causado.
- 21 Para fundamentar este recurso, R. I. invocó, entre otros, varias irregularidades relativas a las facultades de las que dispone el inspector jefe por lo que respecta a la selección de los inspectores judiciales, la designación del inspector jefe adjunto y la aprobación de normas de organización de la Inspección Judicial, así como a la inexistencia de garantías suficientes frente a la falta de imparcialidad de las personas encargadas de tramitar una denuncia contra el inspector jefe. R. I. estima que el Derecho de la Unión se opone a la concentración de facultades llevada a cabo en la figura del inspector jefe, que obstaculiza el ejercicio de diligencias disciplinarias contra magistrados o contra el inspector jefe.
- 22 El órgano jurisdiccional remitente señala que, si bien R. I. ha invocado la sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393), dicha sentencia se refiere únicamente, no obstante, al acto de nombramiento del inspector jefe, que fue analizado a la luz del riesgo de apertura de una investigación disciplinaria contra los jueces. En el caso de autos, R. I. denuncia, por el contrario, la imposibilidad de ejercer una acción disciplinaria debido al modo de organización y funcionamiento de la Inspección Judicial.
- 23 El órgano jurisdiccional remitente subraya, a este respecto, que la Inspección Judicial fue reformada en 2012 para aumentar su independencia operativa respecto del Consejo Superior de la Magistratura y para garantizar así el cumplimiento de la Decisión 2006/928. Diversos modos de organización y funcionamiento de la Inspección Judicial, relativos, entre otras cosas, a su estructura, a las funciones de su personal, al procedimiento de tramitación de las denuncias y al nombramiento de los inspectores judiciales o de las personas que ocupan cargos directivos, se derivan de las normas adoptadas por el inspector jefe en virtud de la potestad reglamentaria que le ha sido concedida por el legislador rumano. Con base en estos elementos, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en particular sobre la solidez del sistema de garantías que resulta de la normativa rumana en relación con el control de la acción del inspector jefe.

- 24 En estas circunstancias, la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Deben interpretarse los artículos 2 [TUE] y 19 [TUE], apartado 1, párrafo segundo, así como la Decisión 2006/928 [...] y las garantías de independencia e imparcialidad exigidas con arreglo al Derecho de la Unión, en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que permite al inspector jefe de la Inspección Judicial dictar actos administrativos de rango reglamentario (inferior a la ley) y/o individuales por los que decide de forma autónoma sobre la organización del marco institucional de la Inspección Judicial en lo relativo a la selección de los inspectores judiciales, a la evaluación de su actividad y a la realización de las actividades de inspección, y por los que también decide sobre la designación del inspector jefe adjunto, en unas circunstancias en las que, según Ley Orgánica, dichas personas son las únicas que pueden realizar, confirmar o anular los actos de investigación disciplinaria contra el inspector jefe?»

Sobre la solicitud de tramitación por el procedimiento acelerado

- 25 El órgano jurisdiccional remitente ha solicitado que la presente petición de decisión prejudicial se tramite mediante el procedimiento prejudicial acelerado previsto en el artículo 105 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.
- 26 En apoyo de su solicitud, dicho órgano jurisdiccional señala, por una parte, que R. I. ha expresado descontento en relación con la duración excesiva de los procedimientos disciplinarios y que, por lo tanto, es fundamental que no parezca que la duración del procedimiento de remisión prejudicial constituye un motivo de incertidumbre en cuanto a la efectividad de su recurso. El citado órgano jurisdiccional subraya, por otra parte, que la cuestión planteada versa sobre un importante problema de Derecho, en la medida en que se refiere a la organización y al funcionamiento de un órgano de inspección judicial.
- 27 El artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento dispone que, a instancia del órgano jurisdiccional remitente o, excepcionalmente, de oficio, el Presidente del Tribunal de Justicia podrá, tras oír al Juez Ponente y al Abogado General, decidir tramitar una petición de decisión prejudicial mediante un procedimiento acelerado que establezca excepciones a las disposiciones de dicho Reglamento de Procedimiento, cuando la naturaleza del asunto exija resolverlo en breve plazo.
- 28 En el presente asunto, el Presidente del Tribunal de Justicia decidió, el 1 de febrero de 2022, tras oír al Juez Ponente y al Abogado General, que no procedía acceder a la solicitud mencionada en el apartado 25 de la presente sentencia.
- 29 En efecto, en primer lugar, en cuanto al riesgo de que el procedimiento prejudicial prolongue excesivamente la duración del litigio principal, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el mero interés de los justiciables en que se determine lo más rápidamente posible el alcance de los derechos que les confiere el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, interés que es ciertamente legítimo, no es suficiente para que pueda considerarse que existe una circunstancia excepcional a efectos del artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento (sentencia de 11 de noviembre de 2021, Energieversorgungscenter Dresden-Wilschdorf, C-938/19, EU:C:2021:908, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 30 Además, aun suponiendo que el órgano jurisdiccional remitente considere que debe tratar rápidamente el litigio principal a la luz de su objeto, el hecho de que el órgano jurisdiccional remitente deba hacer todo lo necesario para garantizar una rápida resolución del litigio principal no basta por sí solo para justificar el recurso a un procedimiento acelerado en virtud del artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento (sentencia de 6 de octubre de 2021, TOTO y Vianini Lavori, C-581/20, EU:C:2021:808, apartado 29 y jurisprudencia citada).
- 31 Por lo que respecta, en segundo lugar, al hecho de que la cuestión prejudicial planteada tenga por objeto la organización y el funcionamiento de un órgano de inspección judicial, es preciso recordar que la aplicación del procedimiento prejudicial acelerado no depende de la naturaleza del litigio principal como tal, sino de las circunstancias excepcionales propias del asunto de que se trate, que deben acreditar la urgencia extraordinaria para pronunciarse sobre dichas cuestiones (sentencia de 31 de enero de 2023, Puig Gordi y otros, C-158/21, EU:C:2023:57, apartado 27 y jurisprudencia citada).

- 32 En particular, el hecho de que el asunto tenga por objeto un aspecto importante de la organización jurisdiccional del Estado miembro de que se trata no constituye, por sí mismo, una razón que acredite la urgencia extraordinaria necesaria para proceder a una tramitación acelerada (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de abril de 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, apartado 22, y de 21 de diciembre de 2021, *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, apartado 39).

Sobre la cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

- 33 La Inspección Judicial alega que la petición de decisión prejudicial es inadmisibile.
- 34 Sostiene, por una parte, que esta petición no se refiere a la interpretación de disposiciones del Derecho de la Unión, sino de la Ley n.º 317/2004 modificada, en tanto los órganos jurisdiccionales nacionales son los únicos competentes para apreciar la legalidad del procedimiento de adopción de los actos administrativos individuales. Por otra parte, afirma que las disposiciones rumanas aplicables en el litigio principal son compatibles con las normas del Derecho de la Unión y, por tanto, no se menoscaba en modo alguno la independencia de los jueces en dicho litigio.
- 35 A este respecto, si bien es cierto que el Tribunal de Justicia no es competente en el marco de un procedimiento prejudicial para interpretar el Derecho interno de un Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de enero de 2021, *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 y C-423/19, EU:C:2021:63, apartado 31), del tenor de la cuestión prejudicial planteada se desprende claramente, no obstante, que esta no versa sobre la interpretación del Derecho rumano, sino sobre la interpretación de disposiciones del Derecho de la Unión, a saber, los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, así como la Decisión 2006/928.
- 36 Además, si bien la Inspección Judicial sostiene que una normativa como la controvertida en el litigio principal es compatible con el Derecho de la Unión, esta objeción se refiere al propio alcance de las disposiciones de ese Derecho sobre las que versa la cuestión planteada y, por tanto, a la interpretación de dichas disposiciones. Tal objeción, que se refiere, por tanto, al fondo de esta cuestión, no puede, por su propia naturaleza, llevar a la inadmisibilidad de esta (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de abril de 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, apartado 33).
- 37 De ello se deduce que procede declarar la admisibilidad de la cuestión prejudicial planteada.

Sobre el fondo

- 38 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, así como la Decisión 2006/928, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que confiere al director de un órgano competente para investigar y ejercer la acción disciplinaria contra jueces y fiscales la facultad de adoptar actos de rango reglamentario e individuales relativos, en particular, a la organización de dicho órgano, a la selección de sus agentes, a la evaluación de estos y a la realización de sus actividades o, incluso, a la designación de un director adjunto, siendo así que esos agentes y ese director adjunto son los únicos competentes para llevar a cabo una investigación disciplinaria contra el citado director.
- 39 Procede recordar que el artículo 19 TUE, que se refiere con mayor concreción al valor del Estado de Derecho proclamado en el artículo 2 TUE, confía a los órganos jurisdiccionales nacionales y al Tribunal de Justicia la tarea de garantizar la plena aplicación del Derecho de la Unión en el conjunto de los Estados miembros y la tutela judicial que ese ordenamiento jurídico confiere a los justiciables [sentencias de 18 de mayo de 2021, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»* y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393, apartado 188, y de 22 de febrero de 2022, *RS (Efectos de las sentencias de un tribunal constitucional)*, C-430/21, EU:C:2022:99, apartado 37].
- 40 La existencia misma de un control judicial efectivo para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión es inherente a un Estado de Derecho. A tal efecto, y como enuncia el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, corresponde a los Estados miembros prever un sistema de vías de recurso y de procedimientos que garantice a los justiciables el respeto de su derecho a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. El principio de la tutela judicial

efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables, al que se refiere el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, constituye un principio general del Derecho de la Unión que emana de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, que ha sido consagrado en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y que en la actualidad se reconoce en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») (sentencia de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartado 219 y jurisprudencia citada).

- 41 De lo anterior se deduce que todo Estado miembro debe garantizar que aquellos órganos que, en calidad de «órganos jurisdiccionales» —en el sentido definido por el ordenamiento jurídico de la Unión—, formen parte de su sistema de vías de recurso en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión cumplan las exigencias de la tutela judicial efectiva [sentencias de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393, apartado 191, y de 22 de febrero de 2022, RS (Efectos de las sentencias de un tribunal constitucional), C-430/21, EU:C:2022:99, apartado 40].
- 42 Por lo que respecta a la aplicabilidad del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en una situación como la del litigio principal, procede recordar que esta disposición se refiere a los «ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión», con independencia de la situación en la que los Estados miembros aplican este Derecho, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393, apartado 192 y jurisprudencia citada).
- 43 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que una normativa nacional que está comprendida en el ámbito de aplicación de la Decisión 2006/928 debe respetar las exigencias que se derivan del Derecho de la Unión, en particular de los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo [véase, en este sentido, la sentencia de 22 de febrero de 2022, RS (Efectos de las sentencias de un tribunal constitucional), C-430/21, EU:C:2022:99, apartado 57 y jurisprudencia citada].
- 44 Así sucede, en particular, con una normativa que regula la organización y el funcionamiento de un órgano que, al igual que la Inspección Judicial, es competente para llevar a cabo las investigaciones y ejercer la acción disciplinaria contra todos los jueces rumanos y, por tanto, contra los jueces ordinarios que están obligados a pronunciarse sobre cuestiones vinculadas con la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393, apartados 182, 185 y 193).
- 45 Pues bien, para que los órganos jurisdiccionales que pueden tener que pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión estén en condiciones de garantizar la tutela judicial efectiva que exige dicha disposición, es primordial preservar su independencia, como confirma el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, que menciona, entre las exigencias vinculadas al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, el acceso a un juez «independiente» (sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393, apartado 194 y jurisprudencia citada).
- 46 La exigencia de independencia de los órganos jurisdiccionales, que se deriva del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, comprende dos aspectos. El primero de ellos, de orden externo, supone 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. El segundo aspecto, de orden interno, se asocia por su parte al concepto de «imparcialidad» y se refiere a la equidistancia que debe guardar el órgano de que se trate con respecto a las partes del litigio y a sus intereses respectivos en relación con el objeto de dicho litigio. Este último aspecto exige el respeto de la objetividad y la inexistencia de cualquier interés en la solución del litigio que no sea el de la aplicación estricta de la norma jurídica [véase, en este sentido, la sentencia de 22 de febrero de 2022, RS (Efectos de las sentencias de un tribunal constitucional), C-430/21, EU:C:2022:99, apartado 41 y jurisprudencia citada].

- 47 Con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las garantías de independencia e imparcialidad exigidas por el Derecho de la Unión postulan la existencia de normas que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos y en lo que respecta a la neutralidad de este ante los intereses en litigio [sentencias de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393, apartado 196, y de 22 de febrero de 2022, RS (Efectos de las sentencias de un tribunal constitucional), C-430/21, EU:C:2022:99, apartado 82].
- 48 Más concretamente, en lo que concierne a las normas que rigen el régimen disciplinario, de reiterada jurisprudencia se desprende que la necesidad de independencia exige que ese régimen 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. A este respecto, el establecimiento de normas que definan, en particular, tanto los comportamientos constitutivos de infracciones disciplinarias como las sanciones concretas aplicables, prevean la intervención de un órgano independiente con arreglo a un procedimiento que garantice plenamente los derechos consagrados en los artículos 47 y 48 de la Carta, especialmente el derecho de defensa, y reconozcan la posibilidad de impugnar judicialmente las decisiones de los órganos disciplinarios constituye un conjunto de garantías esenciales para preservar la independencia del poder judicial (sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393, apartado 198 y jurisprudencia citada).
- 49 Por otra parte, dado que la mera perspectiva de que se abra una investigación disciplinaria puede ejercer presión sobre las personas que tienen la misión de juzgar, es básico que el órgano competente para iniciar una investigación y ejercitar la acción disciplinaria actúe de forma objetiva e imparcial en el ejercicio de sus funciones y que esté para ello protegido de toda influencia exterior [véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393, apartado 199, y de 15 de julio de 2021, Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces), C-791/19, EU:C:2021:596, apartado 82].
- 50 De este modo, toda vez que las personas que ocupan los cargos directivos en ese órgano pueden ejercer una influencia determinante sobre su actividad, las normas que regulan el procedimiento de nombramiento para esos cargos deben concebirse de tal manera que no puedan suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables acerca de la utilización de las prerrogativas y funciones del citado órgano como instrumento de presión sobre la actividad judicial o de control político de dicha actividad (sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393, apartado 200).
- 51 Tal exigencia se aplica no solo a las normas que rigen el procedimiento de nombramiento para los cargos directivos en el seno de un órgano competente para llevar a cabo las investigaciones y ejercer la acción disciplinaria, sino también, más ampliamente, al conjunto de las normas que regulan la organización y el funcionamiento de dicho órgano.
- 52 En efecto, estas últimas normas pueden, de manera general, afectar directamente a la práctica de dicho órgano y, por tanto, evitar o, por el contrario, favorecer el ejercicio de acciones disciplinarias que tengan por objeto o como efecto ejercer presión sobre quienes tienen la misión de juzgar o garantizar un control político de la actividad de estos últimos.
- 53 A este respecto, la concentración, en la figura del director de tal órgano, de facultades que le permiten regular la organización y el funcionamiento de este y adoptar resoluciones individuales sobre la carrera de sus agentes y sobre los asuntos que estos tramitan puede garantizar a dicho director un control efectivo sobre el conjunto de las actuaciones del citado órgano, en la medida en que ese director podrá influir no solo en la elección de los agentes del mismo órgano, incluidos los miembros de su dirección, sino también en la evolución de la carrera de estos, así como en el sentido y el contenido de las resoluciones concretamente adoptadas por esos agentes en las actuaciones disciplinarias que afecten a los jueces.
- 54 Sin embargo, la existencia de un control de este tipo no puede considerarse, como tal, incompatible con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

- 55 En efecto, si bien un control efectivo por parte del director de un órgano competente para llevar a cabo las investigaciones y ejercer la acción disciplinaria sobre el conjunto de las actuaciones de dicho órgano puede favorecer la eficacia y la uniformidad de las prácticas del citado órgano, tal concentración de facultades únicamente en la figura del director no puede, como tal, menoscabar las exigencias de independencia e imparcialidad, en la medida en que los agentes de un órgano como aquel del que se trata en el litigio principal no están llamados a resolver litigios como jueces, sino a realizar investigaciones e incoar procedimientos disciplinarios, de modo que no deben cumplir necesariamente todas las exigencias de independencia e imparcialidad aplicables a los jueces.
- 56 No obstante, la concentración de facultades tan relevantes en la figura del director de un órgano competente para llevar a cabo las investigaciones y ejercer la acción disciplinaria puede, en la medida en que ofrece a este, en la práctica, una amplia discrecionalidad para incoar acciones disciplinarias contra los jueces, facilitar la utilización, por parte de dicho director, del régimen disciplinario de los jueces para influir en la actividad de estos.
- 57 Por consiguiente, una normativa que otorgue al director de dicho órgano facultades como las que la normativa controvertida en el litigio principal confiere al inspector jefe puede suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables respecto a la utilización de las prerrogativas y funciones del citado órgano como instrumento de presión sobre la actividad judicial o de control político de esa actividad.
- 58 Es al órgano jurisdiccional remitente a quien, en último término, corresponderá pronunciarse sobre este particular, una vez haya efectuado las apreciaciones requeridas al efecto. Ha de recordarse que el artículo 267 TFUE no faculta al Tribunal de Justicia para aplicar las normas del Derecho de la Unión a un asunto determinado, sino tan solo para interpretar los Tratados y los actos adoptados por las instituciones de la Unión. Sin embargo, según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia, en el marco de la cooperación judicial establecida en dicho artículo 267 TFUE, puede proporcionar al órgano jurisdiccional nacional, a partir de los datos obrantes en los autos, los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que pudieran serle útiles para la apreciación de los efectos de una u otra disposición de este Derecho (véase, por analogía, la sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393, apartado 201 y jurisprudencia citada).
- 59 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente deberá apreciar la normativa controvertida en el litigio principal como tal y en su contexto jurídico-fáctico nacional. En efecto, varios elementos que forman parte de este contexto y que se desprenden de la resolución de remisión y de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia pueden presentar cierta pertinencia a efectos del examen que debe llevar a cabo el órgano jurisdiccional remitente.
- 60 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la normativa controvertida en el litigio principal, revisten especial importancia las garantías eventualmente previstas en ella, con el fin de evitar que se produzcan o persistan abusos de poder por parte del director de un órgano competente para llevar a cabo las investigaciones y ejercer la acción disciplinaria, o incluso la eventual inexistencia de tales garantías.
- 61 Pues bien, el órgano jurisdiccional remitente precisa que, en aplicación de esta normativa, una acción disciplinaria destinada a reprimir los abusos cometidos por el inspector jefe solo puede ser ejercitada por un inspector cuya carrera depende, en gran medida, de las decisiones del inspector jefe y que deberá actuar necesariamente en el marco de la organización definida por este último.
- 62 Además, de la resolución de remisión se desprende que las decisiones relativas al inspector jefe pueden ser revisadas por el inspector jefe adjunto, que fue designado por el inspector jefe y cuyo mandato finalizará al mismo tiempo que el del inspector jefe.
- 63 Sin perjuicio de las comprobaciones que haya de realizar el órgano jurisdiccional remitente, parece que tal régimen disciplinario puede impedir, en la práctica, el ejercicio efectivo de una acción disciplinaria contra el inspector jefe, aun cuando este fuera objeto de denuncias fundadas.
- 64 Es cierto que, como demuestra el procedimiento de que se trata en el litigio principal, el archivo de una denuncia contra el inspector jefe puede ser objeto de un recurso que puede dar lugar, en su caso, a la anulación de la resolución de archivo y a la adopción de disposiciones relativas a la tramitación que la Inspección Judicial debe garantizar a dicha denuncia.

- 65 No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar en qué medida las facultades de que disponen a este respecto los órganos jurisdiccionales rumanos pueden permitir el ejercicio efectivo de acciones disciplinarias contra el inspector jefe y una tramitación eficaz e imparcial de las denuncias dirigidas contra este. A efectos de dicha apreciación, el órgano jurisdiccional remitente deberá tener en cuenta, en particular, la dependencia respecto del inspector jefe que conocerá de nuevo del asunto tras la anulación de una resolución de archivo y el posible riesgo de expiración de los plazos de prescripción que pueda obstaculizar el ejercicio de procedimientos disciplinarios.
- 66 En el supuesto de que dicho órgano jurisdiccional llegara a la conclusión de que la acción del inspector jefe no puede ser objeto, en el marco de la normativa controvertida en el litigio principal, de un control real y efectivo, procedería considerar que dicha normativa no está concebida de modo que no pueda suscitar ninguna duda legítima, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la utilización de las prerrogativas y funciones de la Inspección Judicial como instrumento de presión sobre la actividad judicial o de control político de dicha actividad [véanse, por analogía, las sentencias 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 142; de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo— Recursos), C-824/18, EU:C:2021:153, apartado 129, y de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393, apartado 205).
- 67 En lo que atañe, en segundo lugar, al contexto jurídico-fáctico nacional que procede tener en cuenta, tres elementos que se desprenden de la resolución de remisión y de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia pueden presentar cierta pertinencia a efectos del examen que debe llevar a cabo el órgano jurisdiccional remitente.
- 68 De entrada, parece, sin perjuicio de las comprobaciones que deberá realizar dicho órgano jurisdiccional, que las facultades del inspector jefe se han reforzado en el contexto más amplio de reformas de la organización del poder judicial rumano que tienen por objeto o como efecto reducir las garantías de independencia e imparcialidad de los jueces rumanos [véanse, por analogía, las sentencias de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos), C-824/18, EU:C:2021:153, apartados 133 a 135, y de 15 de julio de 2021, Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces), C-791/19, EU:C:2021:596, apartados 106 y 108].
- 69 A continuación, las modalidades concretas de nombramiento del inspector jefe pueden revestir cierta importancia, si estas indican que dicho inspector jefe está estrechamente vinculado a los poderes ejecutivo o legislativo, lo que parece suceder, a primera vista, en el caso de autos.
- 70 Por último, también debe tomarse en consideración la práctica concreta seguida por el inspector jefe en el ejercicio de sus prerrogativas [véanse, por analogía, las sentencias 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 144, y de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393, apartado 219].
- 71 En el caso de autos, la Comisión menciona ejemplos que pueden mostrar que estas prerrogativas se utilizaron, en varias ocasiones, a efectos del control político de la actividad judicial, figurando también algunos de esos ejemplos en los Informes de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 22 de octubre de 2019 y de 8 de junio de 2021, sobre los progresos realizados por Rumanía en el ámbito del Mecanismo de Cooperación y Verificación [COM(2019) 499 final, pp. 7 y 8, y COM(2021) 370 final, p. 18], que las autoridades rumanas han de tener debidamente en cuenta, en virtud del principio de cooperación leal enunciado en el artículo 4 TUE, apartado 3, para lograr los objetivos perseguidos por la Decisión 2006/928 (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393, apartado 178).
- 72 Por lo tanto, sin perjuicio de las comprobaciones que incumben al órgano jurisdiccional remitente, parece que estos elementos del contexto jurídico-fáctico nacional puestos en conocimiento del Tribunal de Justicia tienden a corroborar, más que a desmentir, una eventual constatación de que la normativa controvertida en el litigio principal no está concebida de modo que no pueda suscitar ninguna duda legítima, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la utilización de las prerrogativas y funciones de la Inspección Judicial como instrumento de presión sobre la actividad judicial o de control político de dicha actividad.

73 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con la Decisión 2006/928, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional

- que confiere al director de un órgano competente para investigar y ejercer la acción disciplinaria contra jueces y fiscales la facultad de adoptar actos reglamentarios e individuales relativos, en particular, a la organización de dicho órgano, a la selección de sus agentes, a la evaluación de estos y a la realización de sus actividades o, incluso, a la designación de un director adjunto,
- en tanto, en primer lugar, estos agentes y ese director adjunto son los únicos competentes para llevar a cabo una investigación disciplinaria contra dicho director, a continuación, la carrera de estos depende, en gran medida, de las decisiones del citado director y, por último, el mandato del director adjunto finalizará al mismo tiempo que el mandato del mismo director,

cuando esta normativa no está concebida de modo que no pueda suscitar ninguna duda legítima, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la utilización de las prerrogativas y funciones de ese órgano como instrumento de presión sobre la actividad de esos jueces y fiscales o de control político de esa actividad.

Costas

74 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

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

deben interpretarse en el sentido de que

se oponen a una normativa nacional

- **que confiere al director de un órgano competente para investigar y ejercer la acción disciplinaria contra jueces y fiscales la facultad de adoptar actos reglamentarios e individuales relativos, en particular, a la organización de dicho órgano, a la selección de sus agentes, a la evaluación de estos y a la realización de sus actividades o, incluso, a la designación de un director adjunto,**
- **en tanto, en primer lugar, estos agentes y ese director adjunto son los únicos competentes para llevar a cabo una investigación disciplinaria contra dicho director, a continuación, la carrera de estos depende, en gran medida, de las decisiones del citado director y, por último, el mandato del director adjunto finalizará al mismo tiempo que el mandato del mismo director,**

cuando esta normativa no está concebida de modo que no pueda suscitar ninguna duda legítima, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la utilización de las prerrogativas y funciones de ese órgano como instrumento de presión sobre la actividad de esos jueces y fiscales o de control político de esa actividad.

Firmas

