Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 4 de marzo de 2021 [1]

Asuntos acumulados C-357/19 y C-547/19

Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție — Direcția Națională Anticorupție,
PM,
RO,
SP,
TQ
contra
QN,
UR,
VS,
WT,
Autoritatea Națională pentru Turism,
Agenția Națională de Administrare Fiscală,
SC Euro Box Promotion SRL (C-357/19)
y
CY,
Asociația «Forumul Judecătorilor din România»
contra
Inspecția Judiciară,
Consiliul Superior al Magistraturii,
Înalta Curte de Casație și Justiție (C-547/19)

[Peticiones de decisión prejudicial planteadas por la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía)]

«Petición de decisión prejudicial — Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Artículo 325 TFUE, apartado 1 — Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas — Procedimiento penal en un caso de corrupción — Proyectos financiados parcialmente con fondos europeos — Resolución de un tribunal constitucional sobre la legalidad de la composición de las salas judiciales — Legislación nacional que dispone la composición de las salas judiciales por sorteo — Recurso extraordinario contra sentencias firmes — Derecho a un tribunal establecido previamente por la ley — Artículo 47,

[1] Lengua original: inglés.

párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Independencia judicial — Artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo — Primacía del Derecho de la Unión — Procedimiento disciplinario contra miembros de la judicatura»

Índice

I. Introducción . . . 4

II. Marco jurídico . . . 5

A. Derecho de la Unión . . . 5

B. Derecho rumano . . . 6

1. Constitución de Rumanía . . . 6

2. Ley n.º 303/2004 . . . 7

3. Ley 304/2004 . . . 7

4. Reglamento del Tribunal Supremo . . . 8

5. Código de Enjuiciamiento Penal . . . 9

6. Código Penal . . . 10

III. Hechos, procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales . . . 11

A. Asunto C-357/19 . . . 11

B. Asunto C-547/19 . . . 13

C. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia . . . 15

IV. Análisis . . . 15

A. Admisibilidad de las cuestiones prejudiciales . . . 15

1. Asunto C-357/19 . . . 15

a) Incompetencia de la Unión . . . 16

b) Relevancia de las cuestiones prejudiciales para el procedimiento principal . . . 17

2. Asunto C-547/19 . . . 19

a) Incompetencia de la Unión . . . 19

b) Relevancia de la cuestión prejudicial para el procedimiento principal 20

B. Derecho de la Unión aplicable 20

1. Artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1 20

2. Decisión MCV (y Carta) 22

3. Artículo 325 TFUE, apartado 1; Convenio PIF (y Carta) 24

a) Artículo 325, apartado 1, e IVA 24

b) Artículo 325 TFUE, apartado 1, Convenio PIF y corrupción en relación con los fondos de la Unión 25

c) ¿Comprende el artículo 325 TFUE, apartado 1, también las infracciones en grado de tentativa? 26

d) ¿Depende la aplicación del artículo 325 TFUE, apartado 1, del resultado del procedimiento? 28

4. Conclusión provisional 29

C. Apreciación 29

1. Marco normativo nacional 30

2. Derecho a un juez establecido previamente por la ley 32

a) Criterio del Derecho de la Unión 33

b) Análisis 35

c) Conclusión provisional 38

3. Protección de los intereses financieros de la Unión 38

1) Marco jurídico del Derecho de la Unión 39

2) Posturas de las partes 39

3) Análisis 40

i) ¿Qué examen procede aplicar? 40

ii) Aplicación al presente asunto 44

iii) Conclusión provisional 46

4. Principio de independencia judicial 46

1) Inquietudes del órgano jurisdiccional remitente 47

2) Marco jurídico del Derecho de la Unión 48

3) Análisis 50

i) Composición y estatuto del Tribunal Constitucional 50

ii) Competencias y actuación del Tribunal Constitucional 51

iii) Principio de cosa juzgada 52

iv) Salvedad 52

v) Conclusión provisional 53

5. Principio de primacía 54

V. Conclusión 57

I. Introducción

1. A lo largo del año 2019, diversos órganos jurisdiccionales rumanos remitieron múltiples peticiones de decisión prejudicial en relación con la independencia judicial, el Estado de Derecho y la lucha contra la corrupción. El primer grupo de asuntos se refería a una serie de modificaciones en la legislación nacional sobre el poder judicial; la mayor parte de ellas, realizadas mediante Decreto-ley. [2]

2. Los dos presentes asuntos acumulados son los que abren el segundo grupo, [3] cuyo tema principal es muy distinto del primero: ¿pueden las sentencias del Curtea Constituțională a României (Tribunal Constitucional, Rumanía; en lo sucesivo, «Tribunal Constitucional») vulnerar los principios de independencia judicial y de Estado de Derecho, así como la protección de los intereses financieros de la Unión?

3. En concreto, estos dos asuntos acumulados giran en torno a los efectos de una resolución del Tribunal Constitucional en que se declara, en esencia, que determinadas salas de la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía; en lo sucesivo, «Tribunal Supremo») se habían constituido de forma irregular. A raíz de dicha resolución, algunas de las partes interesadas pudieron interponer recurso extraordinario, lo cual, a su vez, planteó ciertas dudas no solo en relación con la protección de los intereses financieros de la Unión en virtud del artículo 325 TFUE, apartado 1, sino también con la interpretación del concepto de «juez establecido previamente por la ley», consagrado por el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta. Por último, todo ello se inserta en un marco institucional nacional en el que el incumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional constituye una infracción disciplinaria.

2 Véanse mis conclusiones en los asuntos Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 y C-355/19, EU:C:2020:746), abreviadas en lo sucesivo como «conclusiones AFJR», así como mis conclusiones presentadas ese mismo día en el asunto Statul Român — Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747).

3 Véanse también mis conclusiones presentadas hoy mismo en el asunto paralelo C-379/19, DNA — Serviciul Teritorial Oradea, y en los asuntos acumulados C-811/19 y C-840/19, FO y otros.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. Con arreglo al artículo 1 del Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, «Convenio PIF»):[4]

«1. A efectos del presente Convenio será constitutivo de fraude que afecta a los intereses financieros de las Comunidades Europeas;

a) en materia de gastos, cualquier acción u omisión intencionada relativa:

– a la utilización o a la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, que tengan por efecto la percepción o la retención indebida de fondos precedentes del presupuesto general de las Comunidades Europeas o de los presupuestos administrados por las Comunidades Europeas o por su cuenta;

– al incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto;

– al desvío de esos mismos fondos con otros fines distintos de aquellos para los que fueron concedidos en un principio;

[…]

2. Sin perjuicio del apartado 2 del artículo 2, cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias y adecuadas para trasladar al Derecho penal interno las disposiciones del apartado 1 de manera que los comportamientos que contemplan supongan una infracción penal.

3. Sin perjuicio del apartado 2 del artículo 2, cada Estado miembro adoptará asimismo las medidas necesarias para que la elaboración o el suministro intencionado de declaraciones y de documentos falsos, inexactos o incompletos, que tengan el efecto mencionado en el apartado 1, supongan una infracción penal si no son ya punibles bien como infracción principal, bien por complicidad, instigación o tentativa de fraude tal como se contempla en el apartado 1.

4. Para determinar si una acción u omisión de las mencionadas en los apartados 1 y 3 es intencionada se podrán tener en cuenta circunstancias de hecho objetivas.»

5. A tenor del artículo 2 del Convenio PIF:

«1. Cada Estado miembro tomará las medidas necesarias para que a los comportamientos que contempla el artículo 1, así como a la complicidad, instigación o tentativa ligados a los comportamientos contempladas en el apartado 1 del artículo 1, les sean impuestas sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias, entre las que figuren, al menos en caso de fraude grave, penas de privación de libertad que puedan dar lugar a la extradición, entendiéndose que debe considerarse como fraude grave cualquier fraude que afecte a un montante mínimo a fijar por cada Estado miembro. Este montante mínimo no puede ser fijado en más de 50 000 ecus.

[4] DO 1995, C 316, p. 49.

[…]»

B. Derecho rumano

1. Constitución de Rumanía

6. La Constitución de Rumanía, en su versión modificada y completada por la Ley n.º 429/2003, contiene las siguientes disposiciones:

«Artículo 142. Estructura

1. El [Tribunal Constitucional] es el garante de la primacía de la Constitución.

2. El [Tribunal Constitucional] estará compuesto por nueve jueces, nombrados por períodos de nueve años no prorrogables ni renovables.

3. Tres jueces serán nombrados por la Camera Deputaților (Congreso), tres por el Senat (Senado) y tres por el Presidente de Rumanía.

[…]

Artículo 143. Requisitos del nombramiento

Los jueces del [Tribunal Constitucional] deberán disponer de excelentes cualificaciones jurídicas, un elevado nivel de competencia profesional y al menos dieciocho años de experiencia en una profesión jurídica o de enseñanza en una facultad de Derecho.

[…]

Artículo 145. Independencia e inamovilidad

Los jueces del [Tribunal Constitucional] serán independientes en el ejercicio de su cargo y no podrán ser destituidos durante su mandato.

Artículo 146. Funciones

Las funciones del [Tribunal Constitucional] son las siguientes:

[…]

e) resolver conflictos jurídicos de carácter constitucional entre autoridades públicas, a instancia del Presidente de Rumanía, de uno de los presidentes de las dos cámaras del Parlamento de Rumanía, del Primer Ministro o del Presidente del Consiliul Superior al Magistraturii (Consejo Superior de la Magistratura; en lo sucesivo, «CSM»);

[…]

Artículo 147. Resoluciones del [Tribunal Constitucional]

1. Las disposiciones de las leyes y decretos actualmente en vigor, así como las de los reglamentos, que sean declaradas inconstitucionales dejarán de surtir efectos jurídicos a los 45 días de la publicación de la correspondiente resolución del [Tribunal Constitucional], si en ese plazo el Parlamento o el Gobierno, según proceda, no modifica las disposiciones inconstitucionales de modo que sean conformes con la Constitución. Durante todo ese plazo, las disposiciones que hayan sido declaradas inconstitucionales quedarán suspendidas.

2. En los casos de inconstitucionalidad que afecten a leyes, antes de su promulgación el Parlamento deberá reconsiderar las disposiciones de que se trate para ponerlas en consonancia con la resolución del [Tribunal Constitucional].

[…]

4. Las resoluciones del [Tribunal Constitucional] se publicarán en el *Monitorul Oficial al României* (Boletín Oficial de Rumanía). Desde la fecha de su publicación, producirán efectos vinculantes y tendrán únicamente efectos *ex nunc*.»

2. Ley n.º 303/2004

7. Con arreglo al artículo 99, letra ș), de la Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (Ley n.º 303/2004, sobre el estatuto de los jueces y fiscales; en lo sucesivo, «Ley n.º 303/2004»),[5] el incumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional constituye infracción disciplinaria.

3. Ley 304/2004

8. La composición de las salas del Tribunal Supremo se rige por los artículos 32 y 33 de la Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Ley n.º 304/2004 sobre la organización judicial; en lo sucesivo, «Ley n.º 304/2004»).[6] Estos artículos han sido modificados en 2010, 2013 y 2018.

9. En su versión modificada por la Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Ley n.º 207/2018 que modifica y completa la Ley n.º 304/2004),[7] el artículo 32 de la Ley n.º 304/2004 presenta el siguiente tenor:

«1. Al inicio de cada año, a propuesta del Presidente o del Vicepresidente del Tribunal Supremo, la Sala de Gobierno aprobará el número de salas de cinco jueces y su composición.

2. En materia penal, las salas de cinco jueces se constituirán con miembros de la Sección Penal del Tribunal Supremo.

3. En las demás materias, las salas de cinco jueces se constituirán con jueces especializados, en función de la naturaleza de cada asunto.

5 *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 826 de 13 de septiembre de 2005.

6 *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 827 de 13 de septiembre de 2005.

7 *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 636 de 20 de julio de 2018.

4. Los jueces que integren las mencionadas salas se designarán por sorteo celebrado en sesión pública por parte del Presidente o, en su ausencia, por uno de los dos Vicepresidentes del Tribunal Supremo. Los miembros de las salas solo podrán ser sustituidos con carácter excepcional, atendiendo a criterios objetivos establecidos por el Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție (Reglamento relativo a la organización y al funcionamiento administrativo del Tribunal Supremo).

5. Cada sala de cinco jueces estará presidida por el Presidente del Tribunal Supremo, uno de los dos Vicepresidentes o los presidentes de las salas, cuando hayan sido integrados en la sala con arreglo al apartado 4.

6. Si ninguno de ellos ha sido integrado en la sala de que se trate, todos sus miembros la presidirán de forma rotatoria por orden de su antigüedad en la magistratura.

7. Los asuntos correspondientes a cada sala de cinco jueces se asignarán aleatoriamente mediante un sistema informático.»

4. Reglamento del Tribunal Supremo

10. El regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a ÎCCJ (Reglamento relativo a la organización y al funcionamiento administrativo del Tribunal Supremo; en lo sucesivo, «Reglamento del Tribunal Supremo»)[8] fue adoptado sobre la base de la Ley n.º 304/2004. Fue modificado y completado por la resolución n.º 24 del Tribunal Supremo, de 25 de noviembre de 2010 (en lo sucesivo, «resolución n.º 24/2010»)[9] y por la resolución n.º 3 del Tribunal Supremo, de 28 de enero de 2014 (en lo sucesivo, «resolución n.º 3/2014»).[10]

11. En su versión modificada por la resolución n.º 3/2014, los artículos 28 y 29 del Reglamento del Tribunal Supremo presentan el siguiente tenor:

«Artículo 28

1. En el Tribunal Supremo se constituirán salas de cinco jueces con la competencia jurisdiccional que la ley establezca.

2. Al comienzo de cada año, para los asuntos penales se crearán salas de cinco jueces constituidas solamente por miembros de la Sección Penal, y para el resto de las materias se crearán dos salas de cinco jueces constituidas por miembros de la Sección Primera de lo Civil, de la Sección Segunda de lo Civil y de la Sección de lo Contencioso-Administrativo y lo Tributario.

3. El número de salas de cinco jueces en materia penal se decidirá anualmente por la Sala de Gobierno a propuesta del Presidente de la Sección Penal.

4. Las salas de cinco jueces estarán presididas, según proceda, por el Presidente, los Vicepresidentes, el presidente de la Sala de lo Penal o el miembro más antiguo.

8 *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 1076 de 30 de noviembre de 2005.

9 *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 819 de 8 de diciembre de 2010.

10 *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 75 de 30 de enero de 2014.

Artículo 29

1. A fin de constituir las salas de cinco jueces en materia penal, el Presidente o, en su ausencia, uno de los Vicepresidentes del Tribunal Supremo designará anualmente, por sorteo celebrado en sesión pública, cuatro jueces o, en su caso, cinco jueces de la Sección Penal del Tribunal Supremo para la constitución de cada una de las salas.

2. A fin de constituir las dos salas de cinco jueces en las demás materias distintas de lo penal, el Presidente o, en su ausencia, uno de los Vicepresidentes del Tribunal Supremo designará anualmente, de la forma descrita en el apartado 1, los jueces que compondrán dichas salas.

3. La Sala de Gobierno del Tribunal Supremo decidirá anualmente sobre el grado de representación de cada sección en la composición de las salas a las que se refiere el apartado 2 y aprobará la composición de las salas de cinco jueces; en el caso de las salas de cinco jueces en materia penal, se hará a propuesta del presidente de la Sección Penal.

4. Los jueces que hayan sido designados el año anterior no participarán en los sorteos del año siguiente.

5. Se designarán cuatro o, si procede, cinco jueces suplentes para cada sala, con arreglo a lo dispuesto en los apartados 1 a 3.»

5. Código de Enjuiciamiento Penal

12. Con arreglo al artículo 426, párrafo primero, de la Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală (Ley n.º 135/2010, relativa al Código de Enjuiciamiento Penal),[11] modificada por la Ley n.º 255/2013 y por la Ordonanța de urgență a Guvernului României nr. 18/2016 (Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 18/2016) (en lo sucesivo, «Código de Enjuiciamiento Penal»):

«Se podrá interponer recurso extraordinario de anulación contra las sentencias penales firmes en los siguientes casos:

[…]

d) cuando la composición del tribunal que haya conocido del recurso de apelación no sea conforme con las disposiciones legales o en caso de incompatibilidad.»

13. De conformidad con el artículo 428, apartado 1, del Código de Enjuiciamiento Penal, «el recurso extraordinario de anulación se podrá interponer por las causas establecidas en el artículo 426, letras a) y c) a h), en el plazo de 30 días desde la fecha de notificación de la resolución del tribunal de apelación.»

14. Con arreglo al artículo 432, apartado 1, del Código de Enjuiciamiento Penal: «En la vista en la que se juzga el recurso extraordinario de anulación, si el tribunal, habiendo escuchado a las partes y el informe del fiscal, considera el recurso fundado, dictará sentencia anulando la sentencia recurrida y, bien inmediatamente o bien fijando un plazo para ello, procederá, según los casos, a un nuevo enjuiciamiento del recurso de apelación o del asunto conforme a la anulación.»

[11] *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 486 de 15 de julio de 2010.

6. Código Penal

15. El artículo 154 de la Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (Ley n.º 286/2009 del Código Penal),[12] de 17 de julio de 2009, en su versión sucesivamente modificada y completada (en lo sucesivo, «Código Penal»), establece lo siguiente:

«1. Los períodos de prescripción de la responsabilidad penal son los siguientes:

a) 15 años, cuando la infracción cometida lleve aparejada la pena de cadena perpetua o de prisión por un período superior a 20 años;

b) 10 años, cuando la infracción cometida lleve aparejada una pena de prisión por un período no inferior a 10 años y no superior a 20 años;

c) 8 años, cuando la infracción cometida lleve aparejada una pena de prisión por un período no inferior a 5 años y no superior a 10 años;

d) 5 años, cuando la infracción cometida lleve aparejada una pena de prisión por un período no inferior a un año y no superior a 5 años;

e) 3 años, cuando la infracción cometida lleve aparejada una pena de prisión por un período inferior a un año o una multa.

2. Los períodos de prescripción establecidos en el presente artículo comenzarán a correr en la fecha en que se cometa la infracción. El inicio del cómputo será: en el caso de infracciones permanentes, en la fecha en que cese la acción u omisión; en el caso de infracciones continuadas, en la fecha en que se cometa la última acción u omisión, y, en el caso de infracciones por reiteración, en la fecha en que se cometa la última acción.

3. En el caso de infracciones progresivas, el período de prescripción de la responsabilidad penal comenzará a correr en la fecha en que se cometa la acción u omisión y se calculará en función de la pena correspondiente al resultado final.

[…]»

16. Las causas y los efectos de las interrupciones del período de prescripción se regulan en el artículo 155 del Código de Enjuiciamiento Penal del siguiente modo:

«1. La realización de cualquier acto procesal en un asunto interrumpirá el período de prescripción de la responsabilidad penal.

2. Tras cada interrupción comenzará a correr un nuevo período de prescripción.

3. La interrupción del período de prescripción producirá efectos frente a todos los participantes en la infracción, aunque la acción de interrupción solo afecte a algunos de ellos.

4. Los períodos establecidos en el artículo 154, una vez transcurrido el doble de cada uno de ellos, se considerarán cumplidos independientemente del número de interrupciones sufridas.

[12] *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 510 de viernes, 24 de julio de 2009.

5. La admisión provisional de la petición de reapertura de un procedimiento penal hará que dé comienzo a un nuevo período de prescripción de la responsabilidad penal.»

III. Hechos, procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales

A. Asunto C-357/19

17. El procedimiento principal en este asunto versa sobre los recursos extraordinarios interpuestos por el Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție — Direcția Națională Anticorupție (Fiscalía del Tribunal Supremo — Dirección nacional de lucha contra la corrupción, Rumanía; en lo sucesivo, «Fiscalía»), por un lado, y por cuatro recurrentes en dicho asunto, por otro, contra una sentencia firme de 5 de junio de 2018.

18. En dicha sentencia, dictada por una sala de cinco jueces del Tribunal Supremo, se impusieron a los recurrentes varias penas por actos de corrupción, abuso en el desempeño del cargo y evasión fiscal. En ella, la sala resolvió los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia pronunciada el 28 de marzo de 2017 por la Sección Penal del Tribunal Supremo. La sala de cinco jueces estaba formada por el Presidente de la Sección Penal del Tribunal Supremo y otros cuatro jueces designados por sorteo con arreglo al Reglamento del Tribunal Supremo.

19. En cuanto a los actos de *corrupción*, se consideró que entre los años 2010 y 2012, la primera apelante, entonces ministra, había coordinado un mecanismo mediante el cual ella misma y algunas personas cercanas a ella percibieron cantidades de dinero entregadas por representantes de determinadas empresas, con el fin de tener garantizado el pago puntual de los trabajos realizados en el marco de programas financiados con cargo al presupuesto del Ministerio, en unas circunstancias en las que la asignación presupuestaria se había reducido de forma significativa y la liquidación de los trabajos acumulaba grandes retrasos. Estaban implicados en dicho mecanismo también el segundo recurrente (en aquel entonces, asistente personal de la ministra), el tercer recurrente (entonces, secretario general del Ministerio) y otras personas (un asesor personal de la ministra y el director de un organismo nacional de inversión).

20. En cuanto a los actos de *abuso en el desempeño del cargo*, se consideró que, a lo largo de 2011, la primera recurrente, en su condición de ministra, hizo que el Ministerio de Desarrollo Regional y Turismo adjudicase un contrato de servicios a SC Europlus Computers SRL, sociedad administrada por el cuarto recurrente. El contrato tenía por objeto la prestación de servicios de promoción de Rumanía en los eventos celebrados con motivo de la organización por la Federación Rumana de Boxeo de la Gala Internacional de Boxeo Profesional. La adjudicación del contrato de servicios publicitarios supuso la percepción de fondos públicos por importe de 8 116 800 lei rumanos (en lo sucesivo, «RON») para la organización de un evento comercial cuyos ingresos totales percibieron los organizadores con exclusividad.

21. En consecuencia, se consideró que los fondos públicos se habían utilizado de una manera prohibida por la ley y que el contrato se había adjudicado en contra de lo establecido por la normativa en materia de contratación pública, al haberse adquirido servicios que no figuraban entre las categorías de gastos subvencionables a efectos de los programas con financiación europea en el marco del proyecto «Promoción de la marca turística de Rumanía», a través del Programa Operativo Regional 2007-2013. Tales circunstancias motivaron la denegación de pagos por parte de la autoridad de gestión de los fondos europeos, de manera que los importes que

deberían haberse reembolsado con cargo a los fondos europeos fueron sufragados íntegramente por el presupuesto del Estado, causando al Ministerio de Desarrollo Regional y Turismo un perjuicio de 8 116 800 RON.

22. Con respecto a los actos de *evasión fiscal*, se apreció que el cuarto recurrente anotó en la contabilidad de SC Europlus Computers SRL apuntes basados en documentos emitidos por sociedades ficticias, que reflejaban gastos ficticios generados, supuestamente, por servicios de publicidad y consultoría, con el fin de reducir el importe de los impuestos debidos al presupuesto del Estado por los ingresos generados por los actos anteriormente relatados. Esto causó un perjuicio por importe de 646 838 RON, de los cuales 388 103 RON correspondían al IVA, y por importe de 90 669 RON, que incluye un IVA de 54 402 RON.

23. Después de que la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 2018 hubiese adquirido firmeza (en apelación, por la sala de cinco jueces), el Tribunal Constitucional dictó su resolución n.º 685/2018 de 7 de noviembre de 2018 (en lo sucesivo, «sentencia n.º 685/2018»), por la que se estimó el recurso interpuesto por el Primer Ministro de Rumanía. En dicha sentencia se declaró que existía un conflicto jurídico de naturaleza constitucional entre el Parlamento y el Tribunal Supremo, a raíz de las decisiones de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo con arreglo a las cuales solo cuatro de los cinco miembros de las salas de cinco jueces se designaban por sorteo. Se estimó que esto era contrario a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley n.º 304/2004. En consecuencia, todas las salas de cinco jueces constituidas desde el 1 de febrero de 2014 se consideraban indebidamente constituidas. El Tribunal Constitucional ordenó al Tribunal Supremo que procediera a designar lo antes posible por sorteo a todos los miembros de las salas de cinco jueces. Asimismo, señaló que la resolución n.º 685/2018 era aplicable a los asuntos concluidos, en la medida en que los justiciables aún dispusieran de plazo para interponer los recursos extraordinarios pertinentes.

24. Los recurrentes, así como la Fiscalía, interpusieron recurso extraordinario de anulación sobre la base de la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional, con el objeto de que se anulase la sentencia de 5 de junio de 2018 y se examinasen de nuevo sus recursos de apelación. En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente debe pronunciarse sobre el fundamento de los motivos invocados por ambas partes. Tiene la opción de desestimar el recurso extraordinario de anulación, con la consiguiente confirmación de la sentencia recurrida, o bien estimarlo, anulando así la sentencia condenatoria y procediendo al nuevo examen de los recursos de apelación.

25. Dadas estas circunstancias, la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse el artículo 19 [TUE], apartado 1, el artículo 325 [TFUE], apartado 1, y los artículos 1, apartado 1, letras a) y b), y 2, apartado 1, del [Convenio PIF] en el sentido de que se oponen a que un órgano ajeno al poder judicial como es la Curtea Constituțională a României (Tribunal Constitucional de Rumanía) dicte una resolución en la que se pronuncie sobre la legalidad de la composición de unas salas de un órgano jurisdiccional, creando con ello las condiciones necesarias para que puedan estimarse recursos extraordinarios contra sentencias judiciales firmes pronunciadas en un determinado período de tiempo?

2) ¿Debe interpretarse el artículo 47, párrafo segundo, de la [Carta] en el sentido de que se opone a que un órgano ajeno al poder judicial, en una resolución obligatoria según el Derecho interno, declare la falta de independencia y de imparcialidad de una sala de un órgano jurisdiccional de la que forma parte un juez que tiene una función gubernativa en ese órgano jurisdiccional y que no ha sido designado por sorteo, sino en virtud de una norma transparente, conocida y no impugnada por las partes, la cual se aplica en todos los asuntos de los que conoce la sala de que se trata?

3) ¿Debe interpretarse la primacía del Derecho de la Unión en el sentido de que permite que el órgano jurisdiccional nacional deje inaplicada una resolución que el Tribunal Constitucional ha pronunciado en un asunto que tiene por objeto un conflicto constitucional y que es obligatoria según el Derecho interno?»

B. Asunto C-547/19

26. Mediante resolución judicial de 2 de abril de 2018, la Sección disciplinaria para Jueces del CSM estimó la acción disciplinaria ejercitada por la Inspecția Judiciară (Inspección Judicial, Rumanía) contra la recurrente, magistrada de la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest). En dicha resolución se le impuso la sanción de expulsión de la magistratura, de conformidad con el artículo 100, letra e), de la Ley n.º 303/2004. Se consideró que se habían vulnerado gravemente las disposiciones relativas a la atribución aleatoria de los asuntos. Con ello, la recurrente había cometido la infracción disciplinaria recogida en el artículo 99, letra o), de la Ley n.º 303/2004.

27. La recurrente impugnó la resolución de 2 de abril de 2018 ante el Tribunal Supremo. Paralelamente, la Asociația Forumul Judecătorilor din România (Asociación Judicial «Forum», Rumanía) interpuso otro recurso de apelación contra un auto en que se denegaba su intervención en el procedimiento original ante la Sección disciplinaria para Jueces del CSM. Ambos recursos fueron asignados a la sala de cinco jueces «Civil 2», constituida el 30 de octubre de 2017 por sorteo y aprobada por resolución n.º 68 de 2 de noviembre de 2017 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, y fueron acumulados en el momento de la vista, celebrada el 22 de octubre de 2018.

28. El 7 de noviembre de 2018, el Tribunal Constitucional dictó su resolución n.º 685/2018. [13]

29. El 8 de noviembre de 2018, la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo adoptó la resolución n.º 137/2018. El 9 de noviembre de 2018, a raíz de dicha resolución, se designaron por sorteo a todos los miembros de las salas de cinco jueces para el año 2018.

30. El 29 de noviembre de 2018 se publicó la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional. Tras esta publicación, la Sección disciplinaria para Jueces del CSM adoptó la resolución n.º 1367 de 5 de diciembre de 2018, que contiene disposiciones «que garantizan la conformidad con los requisitos establecidos en la [resolución n.º 685/2018]» (en lo sucesivo, «resolución n.º 1367/2018»).

31. Para ajustarse a lo dispuesto en esta resolución, la sala que conocía del asunto, en su composición establecida mediante la resolución n.º 137/2018, dispuso, mediante auto de 10 de diciembre de 2018, que el asunto fuera cancelado del registro para que fuera nuevamente

[13] Véase el punto 23 de las presentes conclusiones.

atribuido de forma aleatoria a una sala cuya composición se determinaría mediante sorteo conforme a las normas aprobadas por la Sección disciplinaria para Jueces del CSM, en virtud de la resolución n.º 1367/2018.

32. El 13 de diciembre de 2018 tuvo lugar, en la sede del Tribunal Supremo, el sorteo para designar a los miembros de las salas de cinco jueces para 2018. El litigio principal se asignó aleatoriamente a una sala de cinco jueces (Civil 3) de 2018, sala que ha remitido la presente petición de decisión prejudicial.

33. Mediante resolución judicial n.º 1535, de 19 de diciembre de 2018, de la Sala del CSM para los Jueces (en lo sucesivo, «resolución n.º 1535/2018»), se determinó que los asuntos asignados a las salas de cinco jueces constituidas para el año 2018 seguirían siendo examinados por dichas salas después del 1 de enero de 2019, aunque no se hubiese realizado ningún acto procesal en dichos asuntos.

34. En vista de estos hechos, la recurrente interpuso, en particular, una excepción de ilegalidad respecto a la composición de la sala que conoce de su asunto y una excepción de ilegalidad respecto a las resoluciones n.º 1367/2018 y n.º 1535/2018 de la Sala del CSM para los Jueces, así como respecto a las subsiguientes decisiones de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo. [14] En su opinión, la intervención del Tribunal Constitucional y del CSM en la actividad del Tribunal Supremo constituía una infracción del principio de continuidad de la sala que conoce del asunto. Sin dicha intervención, el asunto se habría atribuido correctamente a una de las salas de cinco jueces constituidas para el año 2019, de conformidad con el artículo 32 de la Ley n.º 304/2004. En opinión de la recurrente, el hecho de que una sala haya seguido desempeñando sus actividades más allá del límite temporal previsto en la ley vulnera lo establecido en el artículo 6, apartado 1, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (en lo sucesivo, «CEDH») y en el artículo 47 de la Carta, lo que tiene efectos sobre el artículo 2 TUE. Al imponer una determinada conducta al Tribunal Supremo, el CSM, que es un órgano administrativo, ha vulnerado los principios del Estado de Derecho, perjudicando la independencia e imparcialidad en la administración de justicia que debe reunir en todo caso un órgano jurisdiccional predeterminado por ley.

35. El órgano jurisdiccional remitente explica que, aunque, en principio, la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional no afecta a la composición de las salas no penales, tiene un efecto indirecto en el presente procedimiento. Esto es así porque, en cumplimiento de dicha sentencia, el CSM ha adoptado una serie de actos administrativos en los que ha impuesto al Tribunal Supremo una interpretación diferente de las disposiciones relativas al carácter anual de la composición de las salas de cinco jueces.

36. Dadas estas circunstancias, la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Deben interpretarse los artículos 2 [TUE] y 19 [TUE], apartado 1, y el artículo 47 de la [Carta] en el sentido de que se oponen a que un tribunal constitucional (que, conforme al Derecho nacional, no es un órgano jurisdiccional) intervenga en lo que respecta al modo en el que el tribunal supremo ha interpretado y aplicado la normativa infraconstitucional a efectos de la constitución de las salas que han de juzgar asuntos?»

[14] La resolución de remisión cita las resoluciones n.º 157/2018, n.º 153/2018 y n.º 2/2019. Sin embargo, no aporta ninguna información sobre el contenido de dichas resoluciones ni sobre su relevancia para el procedimiento principal.

C. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

37. El órgano jurisdiccional remitente en el asunto C-357/19 solicitó la aplicación del procedimiento acelerado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. El Presidente del Tribunal de Justicia desestimó esta solicitud el 23 de mayo de 2019. Mediante auto de 28 de noviembre de 2019 se concedió prioridad a este asunto en virtud del artículo 53, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, así como al asunto C-547/19.

38. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 2020, los asuntos C-357/19 y C-547/19 se acumularon a los efectos de la fase oral del procedimiento y de la sentencia.

39. Han presentado observaciones escritas en el asunto C-357/19 los recurrentes primero, segundo y cuarto, la Fiscalía, los Gobiernos polaco y rumano y la Comisión Europea.

40. En el asunto C-547/19 han presentado observaciones escritas la recurrente, la Asociación Judicial «Forum», el CSM, la Inspección Judicial, el Gobierno rumano y la Comisión.

41. La primera recurrente en el asunto C-357/19, el segundo recurrente en el asunto C-357/19, la recurrente en el asunto C-547/19, la Asociación Judicial «Forum», la Fiscalía, el Gobierno rumano y la Comisión han respondido a las preguntas por escrito formuladas por el Tribunal de Justicia.

IV. Análisis

42. Las presentes conclusiones siguen la siguiente estructura. En primer lugar, voy a ocuparme de las excepciones de admisibilidad formuladas por las partes contra las cuestiones prejudiciales (A). En segundo lugar, voy a exponer el marco jurídico de la Unión pertinente y señalaré las disposiciones de Derecho de la Unión aplicables a los presentes asuntos (B). En tercer lugar, voy a entrar en el fondo del asunto de las cuestiones prejudiciales (C).

A. Admisibilidad de las cuestiones prejudiciales

1. Asunto C-357/19

43. La primera recurrente así como los recurrentes segundo y cuarto y el Gobierno polaco, han alegado que las cuestiones prejudiciales planteadas en el asunto C-357/19 son inadmisibles.[15] El primer grupo de objeciones se refiere a la supuesta incompetencia de la Unión en los ámbitos sobre los que versa el procedimiento principal, afectando efectivamente a la competencia del Tribunal de Justicia [letra a)]. Una segunda línea de objeciones trata de la irrelevancia de las cuestiones prejudiciales para el procedimiento principal [letra b)].

[15] El Gobierno rumano alegó, en sus observaciones escritas, que las cuestiones prejudiciales planteadas eran inadmisibles. Sin embargo, cambió de postura en su respuesta a las preguntas formuladas por escrito por el Tribunal de Justicia.

a) Incompetencia de la Unión

44. La primera recurrente y el cuarto alegan que el presente asunto queda fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, ya que todos los aspectos relativos a la interpretación y aplicación de las disposiciones controvertidas son estrictamente nacionales. En un sentido similar, el segundo recurrente considera que el asunto carece de toda conexión con el Derecho de la Unión.

45. Según el Gobierno polaco, en el contexto del procedimiento prejudicial no es admisible que el Tribunal de Justicia entre a valorar el fondo de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales nacionales y se pronuncie sobre si estos están obligados a seguir las resoluciones de otras jurisdicciones nacionales. Además, las cuestiones prejudiciales no son necesarias para la resolución del procedimiento principal. Este versa sobre una situación meramente interna que no toca ningún ámbito en el que tenga competencias la Unión. Asimismo, la Carta solo es de aplicación cuando los Estados miembros aplican el Derecho de la Unión, lo cual no sucede aquí.

46. En mi opinión, estos argumentos no son convincentes.

47. Es cierto que la Unión carece de competencias legislativas directas en materia de organización judicial. Pero no es menos cierto que los Estados miembros tienen la obligación de cumplir con las exigencias de los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, del artículo 325 TFUE, apartado 1, y del Convenio PIF, así como del artículo 47 de la Carta, cuando elaboren sus normas y adopten prácticas que tengan incidencia en la aplicación nacional del Derecho de la Unión. Esta lógica no se aplica *en función de las áreas* del Derecho. Se aplica y siempre se ha aplicado *en función de la incidencia*. Puede afectar a cualquier elemento de las estructuras o procedimientos nacionales utilizados para la aplicación nacional del Derecho de la Unión.

48. La cuestión concreta sobre la que trata el presente asunto, es decir, si la jurisprudencia nacional y las normas relativas a la composición de las salas judiciales del Tribunal Supremo están comprendidas en el ámbito de las citadas disposiciones, y qué potenciales obligaciones se desprenden de estas, es precisamente el objeto de las cuestiones prejudiciales planteadas. Por lo tanto, baste señalar que la petición de decisión prejudicial se refiere a la interpretación del Derecho de la Unión, concretamente de los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, del artículo 325 TFUE, apartado 1, y del Convenio PIF, además del artículo 47 de la Carta. En este contexto, es evidente que el Tribunal de Justicia goza de competencias para responder a la petición de decisión prejudicial. [16]

49. Por otro lado, al margen del debate sobre la aplicabilidad del artículo 325 TFUE, apartado 1, del Convenio PIF y de la Carta, y sobre el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en el sentido más tradicional, que habrá de ser objeto de análisis con mayor detalle más adelante en las presentes conclusiones, [17] la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha aclarado que el

[16] 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; de 26 de septiembre de 2018, Belastingdienst/Toeslagen (Efecto suspensivo del recurso) (C-175/17, EU:C:2018:776), apartado 24; 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, y de 9 de julio de 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), apartados 40 y 41.

[17] Véanse los puntos 86 a 115 de las presentes conclusiones.

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. [18]

50. No cabe duda de que el Tribunal Supremo, que es el órgano jurisdiccional cuya independencia se ve supuestamente afectada por la resolución del Tribunal Constitucional aquí controvertida, es un órgano judicial nacional competente de forma ordinaria para pronunciarse, en calidad de órgano jurisdiccional, sobre cuestiones relativas a la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión.

51. En consecuencia, considero que ninguno de los argumentos formulados pone en duda la competencia del Tribunal de Justicia para responder a las cuestiones planteadas en el asunto C-357/19.

b) Relevancia de las cuestiones prejudiciales para el procedimiento principal

52. El cuarto recurrente alega que la petición de decisión prejudicial no es necesaria para resolver el procedimiento principal, y que la cuestión interpretativa del Derecho de la Unión carece de relevancia. En su opinión, esto es así porque, independientemente de la respuesta que se dé a las cuestiones prejudiciales, dicha respuesta no permitirá al tribunal remitente resolver el litigio. El segundo recurrente aduce que las disposiciones del Derecho de la Unión citadas en las cuestiones prejudiciales son de naturaleza general, de modo que no suscitan ninguna duda y carecen de todo vínculo con el procedimiento principal. Asimismo, el segundo recurrente alega que, en cualquier caso, su situación jurídica no tiene que ver con ningún fraude cometido con fondos de la Unión.

53. Si bien comparte, en esencia, las mismas dudas, la primera recurrente añade que, al remitirse al Convenio PIF, el órgano jurisdiccional remitente ha tratado de cumplir las condiciones admisibilidad de forma ilegítima e infundada. Esta recurrente aduce que ha sido absuelta con carácter firma del delito de intento de utilización de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos para obtener indebidamente fondos del presupuesto de la Unión. Además, el presupuesto de la Unión no se ha visto afectado, y el objeto del recurso extraordinario de anulación interpuesto en el procedimiento principal no guarda relación alguna con dicho delito. Por lo tanto, considera que el presente asunto carece de todo vínculo con el Derecho de la Unión.

54. En mi opinión, procede rechazar estas objeciones.

55. En primer lugar, todas las cuestiones del asunto C-357/19 han sido formuladas con motivo del análisis del recurso extraordinario pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente. Este considera que, para resolver dicho recurso, es preciso aclarar, con las dos primeras cuestiones prejudiciales, la interpretación de diversas disposiciones del Derecho de la Unión, a fin de poder valorar si se oponen a la adopción de la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional que, de lo contrario, estaría obligado a cumplir. Si el Derecho de la Unión se opone a la adopción de

[18] Véanse las sentencias de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartado 40; 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 (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartado 34.

dicha sentencia, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, con su tercera cuestión prejudicial, las consecuencias jurídicas que ello tendría, es decir, si sería posible dejar la resolución inaplicada en virtud del principio de primacía.

56. Sin querer anticipar en modo alguno la posible respuesta al fondo de todas estas cuestiones, no tengo la menor duda de que son *relevantes* para la resolución del procedimiento principal y tienen incidencia directa en la resolución que adopte el órgano jurisdiccional remitente.[19] En consecuencia, las cuestiones prejudiciales cumplen el requisito de «necesidad» a los efectos del artículo 267 TFUE.[20]

57. En segundo lugar, los argumentos formulados en relación con la primera cuestión prejudicial en el asunto C-357/19, acerca de las infracciones concretas y la situación específica de los recurrentes, a mi parecer, no afectan a la admisibilidad de dicha cuestión. Se trata, en esencia, de argumentos basados en el hecho de que la primera recurrente ha sido absuelta del delito de fraude con fondos de la Unión, que a los demás intervinientes no les ha sido imputado tal delito y que el resultado de la reapertura del asunto mediante el recurso extraordinario en aplicación de la resolución n.º 685/2018 podría dar lugar a la revisión de la sentencia absolutoria. Por todo ello, se alega que las cuestiones prejudiciales son irrelevantes para la resolución del procedimiento principal.

58. Sin embargo, la primera cuestión prejudicial es, en todo caso, admisible. El procedimiento principal también versa sobre actos que constituyen fraude fiscal, que podría ocasionar pérdidas nada desdeñables en la recaudación del IVA.[21] Esto solo, de por sí, ya presenta una clara conexión con los intereses financieros de la Unión.[22]

59. Además, en cuanto a los demás delitos mencionados (corrupción y abuso en el desempeño del cargo[23]), la cuestión de si el artículo 325 TFUE, apartado 1, y/o el Convenio PIF comprenden o no una situación como la del procedimiento principal es una cuestión de fondo. Tal como ha expuesto el órgano jurisdiccional remitente en la resolución de remisión, la finalidad de la primera cuestión consiste en aclarar, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud del artículo 325 TFUE, apartado 1, y de los artículos 1, apartado 1, letras a) y b), y 2, apartado 1, del Convenio PIF también afectan a las condenas penales ya impuestas. Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente también afirma que una interpretación de la frase «y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión» que contiene el artículo 325 TFUE, apartado 1, es necesaria para determinar si comprende los actos de corrupción y fraude cometidos en el contexto de contratación pública, con los que se pretendía obtener el reembolso de importes procedentes de fondos de la Unión, aunque el fraude a dichos fondos no se consumara.

60. Por lo tanto, el objetivo de la primera cuestión prejudicial es precisamente aclarar si el artículo 325 TFUE, apartado 1, y/o el Convenio PIF son aplicables en una situación como la del procedimiento principal. Obviamente, la respuesta a esta cuestión atañe al fondo del asunto, no a la admisibilidad.

19 Véase también el punto 24 de las presentes conclusiones.

20 Recientemente, en la sentencia de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartados 45 a 51.

21 Tal como he expuesto en el punto 22 de las presentes conclusiones.

22 Sentencia de 5 de diciembre de 2017, M. A. S. y M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936), apartados 30 a 33 y jurisprudencia citada.

23 Véanse los puntos 19 a 21 de las presentes conclusiones.

2. Asunto C-547/19

a) Incompetencia de la Unión

61. La Inspección Judicial ha alegado que la cuestión prejudicial planteada en el asunto C-547/19 es inadmisible.[24] En su opinión, el artículo 2 TUE no se debe interpretar en el sentido de que la Unión posee competencias en los ámbitos comprendidos por él. Tras recalcar que la Carta y el artículo 19 TUE, apartado 1, presentan distintos ámbitos de aplicación, la Inspección Judicial alega que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el último se refiere a los «ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión», con independencia de si los Estados miembros están aplicando este Derecho a efectos del artículo 51, apartado 1, de la Carta. La aplicación de las disposiciones de la Carta solo es posible cuando los Estados miembros aplican el Derecho de la Unión, lo cual no sucede en el caso del procedimiento principal.

62. En primer lugar, tal como acabo de señalar en relación con el asunto C-357/19, los argumentos formulados tratan más de la competencia del Tribunal de Justicia que de la admisibilidad del asunto.[25]

63. En segundo lugar, no obstante, respecto a la competencia, a diferencia del asunto C-357/19, el asunto C-547/19 no guarda relación con los intereses financieros de la Unión y, por ende, con el artículo 325 TFUE. Trata de un aspecto que, en esencia, no está sometido al Derecho de la Unión (las disposiciones nacionales sobre la composición de las salas de un tribunal supremo) en un litigio principal que, conforme a la concepción tradicional del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, no está comprendido en este (el recurso contra una sanción disciplinaria por la que se aparta a un juez de sus funciones).

64. Sin embargo, la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha aclarado que 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.[26] En el presente asunto, no cabe duda de que el Tribunal Supremo, incluida su sala Civil 3,[27] que es el órgano judicial cuya independencia podría haberse visto afectada por la resolución controvertida del Tribunal Constitucional, es un órgano que, en su actividad desempeñada en otros asuntos, *puede* tener que pronunciarse, en calidad de órgano jurisdiccional, sobre cuestiones del Derecho de la Unión, cumpliendo así dicho requisito.

65. Habida cuenta de esta línea jurisprudencial, debo concluir que el Tribunal de Justicia es competente para responder a la cuestión prejudicial planteada en el asunto C-547/19. Ya he expresado mis dudas en cuanto a la posibilidad de interpretar de forma tan extremadamente amplia el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.[28] Sin embargo, aunque se trate de un asunto en el límite, sospecho que no estamos aquí ante la mejor ocasión para explorar los límites de dicha disposición, por una simple razón de pragmatismo: la primera cuestión planteada en el asunto paralelo, el C-357/19, que versa esencialmente sobre el mismo problema, al menos en mi opinión, es en todo caso admisible y está dentro de las competencias del Tribunal de Justicia.

24 En sus observaciones escritas, el Gobierno rumano también adujo la inadmisibilidad de la cuestión prejudicial planteada en el presente asunto. Sin embargo, cambió de postura en su respuesta a las preguntas formuladas por escrito por el Tribunal de Justicia.

25 Véase el punto 51 de las presentes conclusiones.

26 Véase la nota 18 de las presentes conclusiones.

27 Véase el punto 32 de las presentes conclusiones.

28 Véanse, para más detalles, los puntos 204 a 224 de las conclusiones AFJR.

b) Relevancia de la cuestión prejudicial para el procedimiento principal

66. En aras de la exhaustividad, quisiera añadir que la cuestión prejudicial planteada en el asunto C-547/19 cumple el requisito de «necesidad» a los efectos del artículo 267 TFUE. [29] Por las razones antes indicadas, cabría dudar de si un asunto como el presente, pese a todo, sigue comprendido en el ámbito de aplicación (material) del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. No obstante, no cabe ninguna duda de que una decisión del Tribunal de Justicia se podría aplicar directamente en el procedimiento principal, de modo que resultaría relevante y necesaria en él.

67. En efecto, la cuestión prejudicial planteada en el asunto C-547/19 se refiere a la interpretación del Derecho de la Unión en relación con una excepción de ilegalidad relativa a la composición de una sala judicial, actualmente pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente. Dependiendo de la forma en que el órgano jurisdiccional remitente resuelva sobre dicha excepción una vez haya recibido la orientación del Tribunal de Justicia, es posible que el resultado del litigio principal sea muy diferente. Por lo tanto, la interpretación que se solicita al Tribunal de Justicia es «necesaria» a efectos del artículo 267 TFUE.

B. Derecho de la Unión aplicable

68. Con las diferentes cuestiones prejudiciales planteadas en los dos casos acumulados ante el Tribunal de Justicia, el Tribunal Supremo desea aclarar la interpretación del artículo 325 TFUE, apartado 1; del Convenio PIF; del artículo 47 de la Carta y de los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, así como del principio de primacía, y si dichas disposiciones y principios se oponen a la adopción o la aplicación de la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional.

69. En mi opinión, en relación con el caso concreto de Rumanía, existe un instrumento jurídico esencial que no ha sido invocado por el órgano jurisdiccional remitente en el presente procedimiento, pero que constituye la base de las anteriores peticiones de decisión prejudicial (y de otras paralelas): [30] 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 (en lo sucesivo, «Decisión MCV»). [31]

70. En consecuencia, es preciso determinar qué disposiciones del Derecho de la Unión son relevantes para el presente procedimiento.

1. Artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1

71. Como ya expuse con detalle en las conclusiones AFJR, [32] el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, según lo ha aplicado hasta ahora el Tribunal de Justicia, es potencialmente ilimitado. 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. Se trata de una disposición válida con independencia de si los Estados miembros aplican el Derecho de la

[29] Sentencia de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartados 48 a 51.

[30] Véanse los puntos 120 a 182 de las conclusiones AFJR. No obstante, la Decisión MCV ha sido expresamente aludida en las cuestiones prejudiciales planteadas en el asunto C-379/19, del que me ocupo en unas conclusiones paralelas que presento en este mismo día.

[31] DO 2006, L 354, p. 56.

[32] Véanse los puntos 204 a 211 de las citadas conclusiones.

Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta.[33] 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.[34]

72. Esta postura da lugar a un extenso ámbito de aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, no solo desde el punto de vista *institucional*, sino también desde el *sustantivo*. El ámbito de aplicación sustantivo del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, comprende absolutamente todas las normas y prácticas nacionales que puedan afectar a la obligación de los Estados miembros de disponer soluciones eficaces, incluidas la independencia e imparcialidad de sus sistemas judiciales, sin ninguna regla *de minimis* al respecto. Los verdaderos límites del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, al menos por el momento, se derivan únicamente de consideraciones relativas a la admisibilidad.[35]

73. A la luz de dichas consideraciones, una vez satisfecho el umbral de admisibilidad,[36] el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, es aplicable a los dos presentes asuntos. Desde el punto de vista sustantivo, ambos tratan de la interpretación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en cuanto a las consecuencias de una resolución del Tribunal Constitucional y a su conformidad con las exigencias del principio de independencia judicial que rige en la Unión. Desde el punto de vista institucional, las peticiones de decisión prejudicial proceden de un órgano jurisdiccional de última instancia, el Tribunal Supremo, que efectivamente es competente para pronunciarse, en calidad de órgano jurisdiccional, sobre cuestiones relativas a la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión.

74. En cuanto a las referencias al artículo 2 TUE que se hacen en la primera cuestión prejudicial en el asunto C-357/19 y en la cuestión prejudicial en el asunto C-547/19, al igual que en las conclusiones AFJR,[37] no veo motivo para realizar un análisis diferente de dicha disposición del Tratado. 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.[38] Por este motivo, el artículo 47 de la Carta, al igual que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, constituye una concreción más precisa de dicha dimensión del valor del Estado de Derecho proclamado en el artículo 2 TUE.[39]

33 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 (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartado 33.

34 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 (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartado 34. El subrayado es mío.

35 Sentencia de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny (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 (C-256/19, EU:C:2020:523), apartado 43.

36 Véanse los puntos 52 a 60, así como los puntos 66 a 67 de las presentes conclusiones.

37 Véase el punto 225 de las citadas conclusiones.

38 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.

39 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 167.

2. Decisión MCV (y Carta)

75. A diferencia de los asuntos objeto de mis conclusiones AFJR y Statul Român — Ministerul Finanțelor Publice, ninguna de las resoluciones de remisión de los presentes asuntos plantea cuestiones específicas en relación con la Decisión MCV.[40] Por el contrario, la Decisión MCV se invoca una vez más en las cuestiones prejudiciales planteadas en el asunto paralelo, el C-379/19, en el que hoy mismo presento unas conclusiones aparte.

76. De entrada, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la circunstancia de que el órgano jurisdiccional remitente solo invoque una cuestión prejudicial refiriéndose únicamente a determinadas disposiciones del Derecho de la Unión no impide que el Tribunal de Justicia le proporcione todos los elementos de interpretación que puedan serle útiles, aun cuando no haya hecho referencia a ellos al formular sus cuestiones. A este respecto, corresponde al Tribunal de Justicia deducir del conjunto de elementos aportados por el órgano jurisdiccional remitente los elementos de Derecho de la Unión que requieren una interpretación, habida cuenta del objeto del litigio.[41]

77. En respuesta a las preguntas por escrito formuladas por el Tribunal de Justicia a las partes, la primera recurrente en el asunto C-357/19 adujo que la Decisión MCV no trata de aspectos relativos a la aplicación o la supervisión del Estado de Derecho, la independencia judicial o la protección de los intereses financieros de la Unión. Además, en su opinión dicha Decisión no es aplicable al Tribunal Constitucional. La primera y el segundo recurrentes en el asunto C-357/19 alegan que este no guarda relación alguna con la eficacia de la lucha contra la corrupción.

78. Por el contrario, la Comisión, el Gobierno rumano, la Fiscalía y la Asociación Judicial «Forum» consideran, en esencia, que la Decisión MCV, teniendo en cuenta en particular los indicadores 1 y 3 de su anexo, es aplicable a los problemas planteados por los presentes asuntos en cuanto a la lucha contra la corrupción, el Estado de Derecho y la independencia del poder judicial, con independencia de si existe o no una conexión particular con los intereses financieros de la Unión. La recurrente en el asunto C-547/19 también considera que la Decisión MCV es aplicable en materia de la lucha contra la corrupción. Todas estas partes han observado que el Informe MCV de 2019 de la Comisión,[42] pese a no contener recomendaciones específicas, expresó inquietudes sobre las consecuencias del procedimiento iniciado por el Gobierno rumano ante el Tribunal Constitucional en relación con la consecución de los objetivos establecidos en los indicadores 1 y 3 del anexo de la Decisión MCV.

79. En mi opinión, a semejanza de lo que sugerí en las conclusiones AFJR,[43] la Decisión MCV (y las disposiciones pertinentes de la Carta, que resultan aplicables a raíz de dicha Decisión) ha de ser el criterio primordial a la hora de valorar la situación de los Estados miembros sometidos al régimen específico de la Decisión MCV. Las mismas consideraciones son válidas también en los presentes asuntos. El hecho de que la resolución de remisión en el asunto C-547/19 no mencione la Decisión MCV apenas tiene relevancia.

40 No obstante, la resolución de remisión del asunto C-357/19 hace referencia a la Decisión MCV señalando que la sentencia n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional fue examinada en el Informe MCV de 2018 de la Comisión como uno de los actos con evidentes efectos en la independencia del sistema judicial [SWD(2018) 551 final, p. 5 de la versión rumana].

41 Véase recientemente, por ejemplo, la sentencia de 7 de marzo de 2017, X y X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173), apartado 39 y jurisprudencia citada.

42 Informe de 22 de octubre de 2019, COM(2019) 499 final, pp. 8 y 15 de la versión inglesa (en lo sucesivo, «Informe MCV de 2019»).

43 Véanse los puntos 214 a 224 de las conclusiones AFJR.

80. Hay dos aspectos más que merecen ser señalados respecto a los presentes asuntos. En primer lugar, sin duda alguna estos asuntos pueden quedar comprendidos en el amplio alcance de los indicadores que contiene el anexo de la Decisión MCV. Cabe señalar que el anexo de la Decisión MCV contiene los «indicadores que debe cumplir Rumanía, mencionados en el artículo 1». Los indicadores 1, 3 y 4 que allí se establecen son, respectivamente, «garantizar procesos judiciales más transparentes y eficientes, en particular incrementando la capacidad y responsabilidad del [CSM] […]»; «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».

81. Tanto el asunto C-357/19 como el asunto C-547/19 versan sobre los potenciales efectos de la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional en cuanto a la eficiencia del proceso judicial (indicador 1). Además, el asunto C-357/19 trata de la incidencia que dicha resolución constitucional puede tener en la lucha contra la corrupción, comprendida en los indicadores 3 y 4 de la Decisión MCV. Por lo tanto, existe una clara conexión material entre el objeto de los presentes asuntos y la Decisión MCV: la resolución del Tribunal Constitucional controvertida tiene repercusiones sobre la eficiencia del proceso judicial en general (ya que abre la posibilidad de revisar asuntos cerrados) y, en particular, sobre la lucha contra la corrupción (en la medida en que los efectos de dicha resolución se apliquen también en la práctica a asuntos sobre corrupción, como el C-357/19). [44]

82. En segundo lugar, ¿tiene alguna relevancia, desde el punto de vista del ámbito de aplicación (material o institucional) de la Decisión MCV, que las normas controvertidas no sean resultado de un cumplimiento nacional expreso de las obligaciones que se derivan de dicha Decisión, sino que estén recogidas en una resolución del Tribunal Constitucional nacional?

83. La Comisión, el Gobierno rumano y la Fiscalía han observado en sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia que es irrelevante que los presentes asuntos versen sobre una resolución del Tribunal Constitucional, y no sobre actos de la autoridad legislativa o ejecutiva.

84. Estoy totalmente de acuerdo. La naturaleza y repercusiones sistemáticas de las resoluciones de un tribunal constitucional, que son de aplicación general y pueden llegar a modificar sustancialmente el entorno legislativo, hacen que, desde el punto de vista de sus efectos, dichas resoluciones no se puedan diferenciar de los actos del legislador o de otras instancias con competencias legislativas.

85. Por último, el hecho de que la resolución del Tribunal Constitucional de la que aquí se trata esté comprendida en el ámbito de aplicación de la Decisión MCV significa que, por las razones expuestas en las conclusiones AFJR, [45] la resolución debe verse al mismo tiempo como un caso de aplicación de dicha Decisión y, por ende, del Derecho de la Unión a los efectos del artículo 51, apartado 1, de la Carta. En consecuencia, entra en juego, como criterio, el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, cuya función no es necesariamente la de fuente de derechos subjetivos para

[44] Esta conexión entre los indicadores MCV y la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional también ha sido comentada, tal como observan la Fiscalía y la Asociación Judicial «Forum», en el Informe MCV de 2019 de la Comisión, que se refiere expresamente a dicha resolución al indicar que «ha suscitado una gran incertidumbre» y al declarar que «las sentencias del Tribunal Constitucional afectan directamente a asuntos pendientes de corrupción de gran relevancia, causando retrasos y obligando a repetir juicios en determinadas circunstancias», y que «esta clara repercusión en el funcionamiento de la justicia también ha suscitado serias dudas en cuanto a la sostenibilidad de los avances logrados hasta ahora por Rumanía en la lucha contra la corrupción». Informe MCV de 2019, pp. 14 y 15. Véase también el Informe técnico MCV de 2019, SWD(2019) 393 final, pp. 21 y 22.

[45] Véanse los puntos 190 a 194 de las citadas conclusiones.

los justiciables individuales, sino, sobre todo, como criterio general del correcto cumplimiento nacional de las obligaciones impuestas por la Unión.[46] Así las cosas, el artículo 47 de la Carta es, sin duda, la disposición más relevante y concreta para que, en los presentes asuntos, el Tribunal de Justicia proporcione al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil a las cuestiones prejudiciales planteadas.[47]

3. Artículo 325 TFUE, apartado 1; Convenio PIF (y Carta)

86. Con arreglo al artículo 325 TFUE, apartado 1, los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante medidas que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros. Por lo tanto, la aplicabilidad del artículo 325 TFUE, apartado 1, presupone la existencia de fraude u otras actividades ilegales que puedan afectar a los intereses financieros de la Unión.

87. ¿Es posible que alguna de las infracciones identificadas en el asunto C-357/19 entre en el ámbito de aplicación de dicha disposición?

88. En mi opinión, la respuesta es afirmativa. En primer lugar, en cualquier caso, el artículo 325 TFUE, apartado 1, es aplicable a las infracciones relacionadas con el IVA [letra a)]. En segundo lugar, lo mismo cabe afirmar respecto de las infracciones de corrupción cometidas en proyectos financiados por la Unión [letra b)]. Por último, el hecho de que el presente asunto verse sobre una situación en que no se llegó a consumar el perjuicio a los intereses financieros de la Unión es irrelevante, a efectos de la interpretación del ámbito de aplicación del artículo 325 TFUE, apartado 1 [letra c)]. E igualmente irrelevante es la circunstancia de que algunos de los recurrentes hayan sido absueltos de los delitos concretos relativos a los intereses financieros de la Unión [letra d)].

a) Artículo 325, apartado 1, e IVA

89. Tal como señaló la Comisión en sus observaciones escritas, así como la Fiscalía en su respuesta a las preguntas por escrito del Tribunal de Justicia, el procedimiento principal en el asunto C-357/19 trata en parte de una condena impuesta al cuarto recurrente por un fraude fiscal, con la consiguiente pérdida en la recaudación del IVA. Las condenas en materia del IVA bastan para que el presente procedimiento entre en el ámbito de aplicación del artículo 325 TFUE, apartado 1, y del artículo 1, apartado 1, letra b), del Convenio PIF, relativo al fraude que afecte a los ingresos. En efecto, existe un vínculo directo entre la percepción de los ingresos procedentes del IVA y la puesta a disposición del presupuesto de la Unión de los recursos del IVA correspondientes.[48] Además, tal como han señalado la Comisión y la Fiscalía, parece que los importes del IVA no recaudados en este caso superan el umbral de 50 000 euros, necesario para ser calificado como «fraude grave» con arreglo al artículo 2, apartado 1, del Convenio PIF.

46 Véanse los puntos 198 a 202 de las conclusiones AFJR.

47 Véanse los puntos 214 a 220 de las conclusiones AFJR.

48 Sentencia de 17 de enero de 2019, Dzivev y otros (C-310/16, EU:C:2019:30), apartado 26 y jurisprudencia citada.

90. Ello nos lleva a la conclusión de que, a reserva de las comprobaciones que haga el tribunal nacional, tanto el artículo 325 TFUE, apartado 1, como el artículo 2, apartado 1, del Convenio PIF son aplicables como criterio relevante en relación con el asunto C-357/19, por lo que respecta a la condena en materia del IVA.

b) Artículo 325 TFUE, apartado 1, Convenio PIF y corrupción en relación con los fondos de la Unión

91. En cuanto a las demás condenas por corrupción y abuso en el desempeño del cargo,[49] se plantea la cuestión de si las infracciones cometidas en la contratación pública, donde los proyectos de que se trata, al menos en parte, pueden recibir fondos de la Unión, también están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 325 TFUE, apartado 1.

92. El Gobierno rumano, la Fiscalía y la Comisión, en sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, han sugerido que se responda afirmativamente a esta cuestión.

93. Yo estoy de acuerdo.

94. La actual jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la interpretación del artículo 325 TFUE, apartado 1, se ha ocupado principalmente de la parte de dicha disposición referida a la «recaudación», sobre todo en los asuntos relativos a la recaudación del IVA[50] y de los derechos de aduana.[51] Sin embargo, el concepto de «intereses financieros» de la Unión comprende claramente *tanto* los ingresos *como* los gastos contemplados en el presupuesto de la Unión.[52] Por lo tanto, el artículo 325 TFUE, apartado 1, es aplicable a toda conducta fraudulenta que tenga por efecto desviar fondos de la Unión.[53]

95. Esto es totalmente lógico. En efecto, es lógico que el presupuesto y los intereses financieros de una persona no se vean afectados únicamente por los ingresos perdidos (dinero debido que ha dejado de entrar), sino también por el gasto indebido o incorrecto (el dinero que había ha salido).

96. Así lo confirma también el Convenio PIF,[54] que proporciona una definición más precisa del concepto de fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión. Con arreglo a su artículo 1, apartado 1, letra a), será constitutivo de este tipo de fraude, *en materia de gastos*, cualquier acción

49 Expuestas en los puntos 19 a 21 de las presentes conclusiones.

50 Sentencias de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartado 26; de 8 de septiembre de 2015, Taricco y otros (C-105/14, EU:C:2015:555), apartados 37 a 40; de 5 de abril de 2017, Orsi y Baldetti (C-217/15 y C-350/15, EU:C:2017:264), apartado 16; de 5 de diciembre de 2017, M. A.S. y M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936), apartados 30 a 31; de 2 de mayo de 2018, Scialdone (C-574/15, EU:C:2018:295), apartado 27, y de 17 de enero de 2019, Dzivev y otros (C-310/16, EU:C:2019:30), apartado 25.

51 Sobre restituciones a la exportación, véase la sentencia de 28 de octubre de 2010, SGS Belgium y otros (C-367/09, EU:C:2010:648), apartados 40 y siguientes. Sobre la recuperación de intereses por ventajas indebidamente obtenidas en materia de política agrícola común, véase la sentencia de 29 de marzo de 2012, Pfeifer & Langen, (C-564/10, EU:C:2012:190), apartado 52. Acerca de la recaudación de derechos de aduana, véase la sentencia de 5 de junio de 2018, Kolev y otros (C-612/15, EU:C:2018:392), apartados 50 a 53.

52 Véase, en este sentido, la sentencia de 10 de julio de 2003, Comisión/BCE (C-11/00, EU:C:2003:395), apartado 89.

53 Véase un ejemplo reciente en la sentencia de 1 de octubre de 2020, Úrad špeciálnej prokuratúry (C-603/19, EU:C:2020:774), apartados 47 y siguientes.

54 En aras de la exhaustividad, procede añadir que el Convenio PIF parece ser aplicable al asunto C-357/19 *ratione temporis*. Los hechos que dieron lugar a las condenas de que allí se trata son anteriores a la entrada en vigor de la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (DO 2017, L 198, p. 29) que, con arreglo a su artículo 16, sustituyó al Convenio PIF y a sus Protocolos con efectos a partir del 6 de julio de 2019. De igual manera, en virtud de la Decisión del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, relativa a la adhesión de Bulgaria y Rumanía al Convenio, establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas; al Protocolo de 27 de septiembre de 1996; al Protocolo de 29 de noviembre de 1996 y al Segundo Protocolo de 19 de junio de 1997 (DO 2008, L 9, p. 23), dicho Convenio es aplicable a Rumanía.

u omisión intencionada relativa a «la utilización o a la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, que tengan por efecto la percepción o la retención indebida de *fondos precedentes del presupuesto general de las Comunidades Europeas* o de los presupuestos administrados por las Comunidades Europeas o por su cuenta»; al «incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto», y al «*desvío de esos mismos fondos* con otros fines distintos de aquellos para los que fueron concedidos en un principio».[55]

97. En consecuencia, una situación que puede dar lugar a la percepción indebida, la retención indebida o el uso incorrecto de fondos de la Unión afecta a los intereses financieros de la Unión en el sentido del artículo 325 TFUE, apartado 1, y del artículo 1, apartado 1, letra a), del Convenio PIF.

98. Por otro lado, y sin perjuicio de las comprobaciones oportunas que haga el tribunal nacional, quisiera recordar que el Protocolo del Convenio PIF también comprende los actos de corrupción.[56] El artículo 2, apartado 1, de dicho Protocolo define la corrupción pasiva como «la acción deliberada de un funcionario que, directamente o a través de un intermediario, pida o reciba ventajas de cualquier tipo, para él o para terceros, o acepte la promesa de dichas ventajas, para actuar o abstenerse de actuar de acuerdo con su deber o en el ejercicio de sus funciones e incumpla sus obligaciones oficiales, de tal modo que perjudique o pueda perjudicar los intereses financieros de [la Unión Europea]».

99. Tal como señaló la Comisión en su respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, no cabe duda de que, a pesar de no figurar enumerado en el artículo 325 TFUE, apartado 1, el término «corrupción» está comprendido en la referencia a «toda actividad ilegal» que contiene dicha disposición. En efecto, esta expresión puede englobar absolutamente cualquier comportamiento ilícito, sin distinción alguna.[57]

100. Por consiguiente, la corrupción de los funcionarios públicos o el abuso en el desempeño del cargo que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante la apropiación indebida de sus fondos pueden considerarse comprendidos en el concepto de «toda actividad ilegal» en el sentido del artículo 325 TFUE, apartado 1.

c) ¿Comprende el artículo 325 TFUE, apartado 1, también las infracciones en grado de tentativa?

101. En relación con los delitos de corrupción y abuso en el desempeño del cargo, de la resolución de remisión en el asunto C-357/19 se desprende que el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el artículo 325 TFUE, apartado 1, comprende una situación en la que se ha *intentado* obtener ilegalmente fondos de la Unión, pero sin éxito. La primera recurrente y la Fiscalía han explicado, en sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, que sobre aquella pesa la imputación de intentos de obtener ilegalmente fondos de la Unión.

55 El subrayado es mío.

56 Véase el artículo 2 del Acto del Consejo de 27 de septiembre de 1996 por el que se establece un Protocolo del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO 1996, C 313, p. 1).

57 Sentencia de 2 de mayo de 2018, Scialdone (C-574/15, EU:C:2018:295), apartado 45. Véanse también mis conclusiones presentadas en ese mismo asunto (EU:C:2017:553), puntos 68 y 69.

102. El órgano jurisdiccional remitente aclara que precisamente en este contexto desea saber si la frase «y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión» que contiene el artículo 325 TFUE, apartado 1, comprende actos de corrupción o fraude cometidos en materia de contratación pública, cuando con ellos *se pretendía* obtener el reembolso de importes procedentes de fondos de la Unión fraudulentamente asignados, aunque dichos fondos no llegaran a asignarse.

103. En mi opinión, la frase «toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión» que contiene el artículo 325 TFUE, apartado 1, *podría* comprender no solo los actos (consumados) de corrupción y fraude cometidos en el contexto de la contratación pública, sino también los intentos de cometer tales actos, obviamente, siempre que alcancen el grado de «tentativa» y estén penados en el Derecho nacional.

104. Más allá de esta declaración general, no creo que le corresponda al Tribunal de Justicia comentar en modo alguno las circunstancias de hecho del procedimiento principal, ni entrar en el análisis de las distintas fases de un acto delictivo. Obviamente, las *pretensiones*, intenciones o deseos (*forum internum*) no son punibles. Solo cuando alguno se traduce en actos externos y se convierte en *tentativas* puede llegar a serlo, naturalmente, siempre que existan pruebas al respecto. Por lo general, las tentativas de delito, si son punibles, se encuadran en el mismo tipo delictivo que el propio acto consumado.

105. Así pues, no veo razón por la que un delito de corrupción en grado de tentativa que afecte a los intereses protegidos por el artículo 325 TFUE, apartado 1, deba ser tratado, o incluso calificado a efectos del Derecho de la Unión, de manera diferente que un delito de corrupción consumado del mismo tipo. El hecho de que en último término el autor de la infracción no consiguiese su objetivo y no lograse obtener los fondos sin duda puede tener relevancia en cuanto a que vaya a ser juzgado por un delito en grado de tentativa (y no consumado), pero no tiene incidencia en el alcance de la expresión «toda actividad ilegal» en el sentido del artículo 325 TFUE, apartado 1. Además, hay otros tres aspectos que merecen ser mencionados.

106. En primer lugar, el tenor del artículo 325 TFUE, apartado 1, no requiere expresamente la materialización de un perjuicio específico (de cierta cuantía). Como acertadamente ha señalado la Comisión, la jurisprudencia ha dejado claro que incluso las irregularidades que no tienen un impacto económico específico pueden menoscabar seriamente los intereses financieros de la Unión. [58]

107. En segundo lugar, también debe considerarse el artículo 1, apartado 3, del Convenio PIF, del cual se desprende que los Estados miembros deben tipificar como delito la *preparación* de actos, como el suministro de declaraciones falsas que tengan como efecto la percepción indebida de fondos de la Unión, si no son ya punibles como infracción principal o accesoria (como la tentativa o la instigación). [59]

108. En tercer lugar, la definición de «corrupción pasiva» que hace el artículo 2, apartado 1, del Protocolo del Convenio PIF incluye los actos de corrupción que causen o *puedan causar* un perjuicio a los intereses financieros de la Unión.

58 Véanse las sentencias de 15 de septiembre de 2005, Irlanda/Comisión (C-199/03, EU:C:2005:548), apartado 31, y de 21 de diciembre de 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867), apartado 47.

59 El subrayado es mío.

d) ¿Depende la aplicación del artículo 325 TFUE, apartado 1, del resultado del procedimiento?

109. Las circunstancias particulares del asunto C-357/19 requieren una aclaración más. El procedimiento principal afecta a varias personas, de las cuales a solo una se le *imputó* un delito relacionado con los fondos de la Unión, del que finalmente fue *absuelta*. Ello ha impulsado a la primera y al segundo recurrentes a rebatir la aplicabilidad del artículo 325 TFUE, apartado 1. Por un lado, la primera recurrente alega, en esencia, que, al haber sido finalmente absuelta de los cargos relativos a dicho delito concreto, el presente asunto carece de todo vínculo con los intereses financieros de la Unión. Por otro, el segundo recurrente alega que los efectos del recurso extraordinario interpuesto con arreglo a la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional implican la revisión de una sentencia que, en otro caso, sería absolutoria y firme. En consecuencia, dicha revisión proporcionaría una nueva oportunidad de examinar los cargos y, en principio, podría dar lugar a una sentencia condenatoria, lo que tendría como consecuencia que la resolución del Tribunal Constitucional no perjudicase a los intereses financieros de la Unión. Implícitamente, podría ser incluso beneficioso para ellos, ya que permitiría condenar eventualmente a una persona que inicialmente ha sido absuelta.

110. A mi juicio, no puede admitirse esta argumentación.

111. En primer lugar, y con carácter preliminar, no se puede descartar que los otros dos delitos por los que se dictó sentencia condenatoria (corrupción y abuso en el desempeño del cargo) no puedan afectar a los intereses financieros de la Unión. El ámbito de aplicación del artículo 325 TFUE, apartado 1, no se limita a la sanción de las infracciones tipificadas en el ordenamiento jurídico nacional que hacen referencia *expresa* a los intereses financieros de la Unión, o incluso a los fondos de la Unión. Ello supeditaría la aplicación de dicha disposición del Derecho primario de la Unión a la definición nacional de delitos concretos.

112. Por lo tanto, tal como acertadamente señalan la Comisión, el Gobierno rumano y la Fiscalía, si se han visto afectados o no los intereses financieros de la Unión no ha de depender de la definición de un determinado delito en el Derecho nacional, sino que se ha de valorar atendiendo al conjunto de las circunstancias y a la luz de los intereses protegidos por el artículo 325 TFUE, apartado 1. En efecto, como observa el Gobierno rumano, los intereses financieros nacionales y los de la Unión con frecuencia están interrelacionados. Por lo tanto, es lógico que la diferenciación entre los delitos generales que, de una u otra forma, inciden en el gasto público nacional, y aquellos que afectan específicamente a los intereses financieros de la Unión no resulte tan evidente en el plano abstracto.

113. En segundo lugar, respecto al delito de fraude (en grado de tentativa) con fondos de la Unión, por el que fue imputada la primera recurrente, cabe señalar que la «afectación» de los intereses financieros de la Unión, obviamente, debe valorarse de forma objetiva. Así, el vínculo con los intereses financieros de la Unión nace en relación con los *elementos objetivos de las infracciones* de que se trate.[60] Obviamente, no depende del *resultado* circunstancial del litigio en sí.

[60] Véase, por ejemplo, la sentencia Åkerberg Fransson, donde el Tribunal de Justicia consideró como elemento determinante el hecho de que la acción penal «ejercitada contra» el acusado en el procedimiento principal constituía una aplicación del artículo 325 TFUE. Sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartado 27.

114. Por lo tanto, dicho en pocas palabras, el hecho de que a una persona se le impute un delito que puede estar incluido en «toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión» con arreglo al artículo 325 TFUE, apartado 1, depende de los elementos (constitutivos) objetivos del delito imputado. Si dicha persona es finalmente condenada o absuelta de tales imputaciones carece de relevancia para la aplicabilidad de la citada disposición. [61]

115. Como observación final en cuanto al ámbito de aplicación del artículo 325 TFUE, apartado 1, quisiera puntualizar que la aplicabilidad de esta disposición (o la del artículo 2, apartado 1, del Convenio PIF, o incluso también la del artículo 2, apartado 1, de su Protocolo) suscita de nuevo la aplicabilidad de la Carta. Si la acción penal ejercitada contra los recurrentes en el procedimiento principal constituye una aplicación del artículo 325 TFUE, apartado 1, y del artículo 2, apartado 1, del Convenio PIF, será de aplicación la Carta, de conformidad con su artículo 51, apartado 1. [62]

4. Conclusión provisional

116. A tenor de las consideraciones que preceden, se concluye que la Decisión MCV, junto con el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, constituyen disposiciones relevantes tanto para el asunto C-357/19 como para el asunto C-547/19. Asimismo, por lo que respecta al asunto C-357/19 y a reserva de las comprobaciones que haga el tribunal nacional, el artículo 325 TFUE, apartado 1, así como el Convenio PIF y su Protocolo, parecen igualmente aplicables.

117. De igual manera, en principio son de aplicación en ambos asuntos el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo y el artículo 2 TUE. No obstante, debo recordar que, debido al marco jurídico específico que proporciona el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta en cuanto a las exigencias de la independencia del poder judicial, esta disposición ya ofrece, de por sí, un sólido criterio para efectuar el análisis que reclaman los presentes asuntos.

C. Apreciación

118. A fin de entrar en el fondo de las cuestiones prejudiciales planteadas en los presentes asuntos, voy a comenzar esbozando brevemente el marco normativo nacional (1). En segundo lugar, me voy a ocupar de la segunda cuestión planteada en el asunto C-357/19, relativa a la interpretación del artículo 47 de la Carta (2). En tercer lugar, pasaré a analizar la primera cuestión prejudicial en el asunto C-357/19, relativa a la interpretación del artículo 325 TFUE, apartado 1, y del Convenio PIF (3), para proceder después al examen de los mismos aspectos, pero a la luz del principio de independencia judicial, invocado al final de la cuestión prejudicial del asunto C-547/19 (4). Por último, terminaré con la primacía del Derecho de la Unión, en respuesta a la tercera cuestión prejudicial en el asunto C-357/19, planteada en el contexto particular descrito en la resolución de remisión, donde constituye una infracción disciplinaria que un juez nacional deje inaplicada una resolución del Tribunal Constitucional (5).

119. En cuanto a la estructura de las respuestas que he de dar al órgano jurisdiccional remitente, es mi intención ocuparme preferentemente del auténtico fondo del asunto y solo después, en caso de que aún sea necesario, abordar otros posibles aspectos institucionales más amplios planteados

[61] De lo contrario, la aplicabilidad del artículo 325 TFUE, apartado 1, no solo dependería del resultado del proceso penal, sino que (lo que resulta inquietante) sería distinta al principio y al final del procedimiento.

[62] Véase asimismo la sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartado 27.

por el órgano jurisdiccional remitente. Reconozco que esto no es coherente con el orden ni con el tenor exacto de las cuestiones prejudiciales. Sin embargo, considero que esta es la forma en que el Tribunal de Justicia, cuya función no es resolver los conflictos interinstitucionales de un Estado miembro y menos aún prestar su apoyo en los desafíos institucionales a la autoridad de otras instancias nacionales, puede tratar en las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

1. Marco normativo nacional

120. Según la resolución de remisión en el asunto C-547/19, las salas de cinco jueces fueron instauradas por primera vez en el Derecho nacional mediante la Ley n.º 202/2010,[63] por la que se modificaron los artículos 32 y 33 de la Ley n.º 304/2004. Estas salas, que conocen de asuntos penales y de otro tipo, se constituyeron al margen de las secciones del Tribunal Supremo, para actuar como tribunal de revisión (salas de recurso) dentro del Tribunal Supremo.

121. Inicialmente, los miembros de dichas salas (de recurso) los elegía el Presidente del Tribunal Supremo al inicio de cada año. Las salas las presidían el propio Presidente del Tribunal Supremo, el Vicepresidente o un presidente de sección. Los otros cuatro miembros de cada sala de cinco jueces (distintos de su presidente) se elegían por sorteo de conformidad con la Decisión n.º 24/2010, por la que se completa el Reglamento del Tribunal Supremo.

122. Posteriormente, la Ley n.º 255/2013[64] modificó el artículo 32 de la Ley n.º 304/2004 de organización del poder judicial, confirmando la regla del sorteo de los miembros de las salas de cinco jueces. El órgano jurisdiccional remitente en el asunto C-547/19 expone que el hecho de que tales modificaciones fuesen introducidas mediante un acto normativo en materia del procedimiento penal, así como el tenor de las propias disposiciones, planteaban dificultades interpretativas. Esto era así, sobre todo, debido a las diferencias entre el papel que el artículo 32, apartado 5, de la Ley n.º 304/2004 atribuía al Presidente y al Vicepresidente del Tribunal Supremo, que debían presidir la sala de cinco jueces «cuando form[asen] parte de la misma de conformidad con el apartado 4 [del artículo 32]», y el papel del «Presidente de la Sección Penal o el magistrado de mayor edad», respecto al cual esta misma disposición declaraba que debía presidir la sala, sin referencia alguna al artículo 32, apartado 4, de la Ley. Además, el artículo 33, apartado 1, de la Ley n.º 304/2004, conforme al cual «el Presidente [del Tribunal Supremo] o, en su ausencia, el Vicepresidente, presidirá el pleno, […] la sala de cinco jueces, y, en el ámbito de las demás secciones, cualquier sala, siempre que intervenga en el procedimiento», quedó inalterado.

123. Según parece, es precisamente en este contexto en el que la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo adoptó la resolución n.º 3, de 28 de enero de 2014, por la que se modifica y completa el Reglamento relativo a la organización y al funcionamiento administrativo del Tribunal Supremo. En ella se disponía que presidirían las salas de cinco jueces el Presidente, los Vicepresidentes, el presidente de la Sección Penal o el magistrado de mayor edad, según procediera, y que, en el caso de dichas salas, el sorteo *afectaría solo a los otros cuatro miembros*.

63 Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor (Ley n.º 202/2010, sobre determinadas con medidas para acelerar la asignación de asuntos), *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 714 de 26 de octubre de 2010.

64 Legea nr. 255/2013 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală și pentru modificarea și completarea unor acte normative care cuprind dispoziții procesual penale (Ley n.º 255/2013, de aplicación de la Ley n.º 135/2010, relativa al Código de Enjuiciamiento Penal, y que modifica y completa determinados actos legislativos con disposiciones relativas al procedimiento penal), *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 515 de 14 de agosto de 2013.

124. La Ley n.º 207/2018,[65] que modificó posteriormente el artículo 32 de la Ley n.º 304/2004, mantuvo la regla de que la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo aprobase el número y la composición de las salas de cinco jueces al principio de cada año. Con dicha modificación se subsanaron las anteriores inexactitudes al disponer que el sorteo *afectaría a todos los miembros* de cada sala de cinco jueces.

125. A raíz de esta última modificación legislativa, la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo adoptó la resolución n.º 89/2018, de 4 de septiembre de 2018, en la que declaró que, habiendo analizado «las disposiciones del artículo 32 de la Ley n.º 304/2004 […], en lo que respecta a la actividad de las salas de cinco jueces, que debe llevarse a cabo por mayoría, procede señalar que las disposiciones de la nueva ley constituyen normas de organización tienen por objeto las salas sujetas a una regulación específica, constituidas "al comienzo de cada año" y que, a falta de normas transitorias, deben comenzar a aplicarse a partir del 1 de enero de 2019».

126. En estas circunstancias, el 2 de octubre de 2018 el Tribunal Constitucional, a instancia del Primer Ministro de Rumanía, adoptó la resolución n.º 685/2018.

127. La resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional declaró que, mediante las resoluciones n.º 3/2014 y n.º 89/2018 de su Sala de Gobierno, el Tribunal Supremo había modificado con un acto administrativo una ley adoptada por el Parlamento.[66] A continuación, el Tribunal Constitucional analizó las consecuencias de tal situación a la luz del derecho a un juicio justo, consagrado en el artículo 21, apartado 3, de la Constitución de Rumanía. Consideró que esta disposición constitucional había sido vulnerada, dada la falta de independencia objetiva e imparcialidad, que también ocasionaba la quiebra de la garantía de un juez establecido por la ley.[67]

128. El Tribunal Constitucional señaló que el artículo 32 de la Ley n.º 304/2004 es garantía de la imparcialidad objetiva del órgano jurisdiccional, elemento integrante del derecho a un juicio justo. Dicha garantía incluye tanto la asignación aleatoria de los asuntos como la composición de las salas de jueces por sorteo.[68] Asimismo, señaló que con la composición aleatoria de las salas se pretendía evitar que los magistrados más antiguos del Tribunal Supremo que formaran parte de ellas se convirtieran, «por derecho propio», en sus presidentes.[69] Basándose en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo «TEDH»),[70] el Tribunal Constitucional declaró que la interpretación del artículo 32 de la Ley n.º 304/2004 que había hecho la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo en sus actos administrativos ejercía una presión latente en los demás miembros de la sala: los supeditaba a sus superiores jerárquicos o, cuando menos, podía tener como efecto generar en dichos jueces la reticencia o la vacilación a la hora de contradecirles.[71] Por otro lado, el Tribunal Constitucional señaló también, de nuevo remitiéndose a la jurisprudencia del TEDH,[72] que en el momento pertinente el Tribunal Supremo no estaba lícitamente constituido, pues las salas de cinco jueces habían sido formadas mediante un mecanismo que eludía la normativa aplicable.[73]

65 Legea nr. 207/2018, pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Ley n.º 207/2018, por la que se modifica y completa la Ley n.º 304/2004, sobre la organización judicial) *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 636 de 20 de julio de 2018.

66 Punto 175 de la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional.

67 Punto 193 de la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional.

68 Punto 188 de la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional.

69 Punto 188 de la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional.

70 En particular, la sentencia del TEDH de 22 de diciembre de 2009, Parlov-Tkalčić/Croacia (CE:ECHR:2009:1222JUD002481006).

71 Punto 189 de la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional.

72 Sentencia del TEDH de 5 de octubre de 2010, DMD GROUP a.s./Eslovaquia (CE:ECHR:2010:1005JUD001933403), apartados 60 y 61.

73 Puntos 191 y 192 de la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional.

129. Por último, la resolución n.º 685/2018 concluyó, en particular, que, «habida cuenta del comportamiento susceptible de sanción desde el punto de vista constitucional del [Tribunal Supremo], actuando a través de su Sala de Gobierno, que no ofrece garantías en lo que respecta al correcto restablecimiento del marco jurídico de funcionamiento de las salas de cinco jueces, incumbe a la Sección disciplinaria para Jueces del [CSM], sobre la base de sus prerrogativas constitucionales y jurídicas […], la obligación de identificar soluciones de principio en lo que atañe a la composición prevista por la ley de las salas y garantizar su aplicación».

130. Al hilo de dicha resolución del Tribunal Constitucional, el CSM adoptó las resoluciones n.º 1367 y n.º 1535, en virtud de las cuales el Tribunal Supremo sorteó las nuevas salas que conocerían de los asuntos en 2018. La actividad judicial de dichas salas también prosiguió en 2019, a pesar de que, al concluir 2018 no se había adoptado ninguna medida en relación con los asuntos asignados. Sin embargo, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo existente en aquel momento, cuando una sala que, en su composición establecida para un año, conozca de un asunto y al final de ese año no haya adoptado ninguna medida concreta en ese asunto, procede cambiar la composición de dicha sala. El asunto debía asignarse a los jueces elegidos por sorteo para el nuevo año natural. Sin embargo, este régimen parece haber quedado desvirtuado por las resoluciones del CSM.

131. Los acontecimientos jurídicos y jurisprudenciales nacionales antes descritos tuvieron una serie de consecuencias para los dos asuntos de que aquí se trata. En primer lugar, respecto al asunto C-357/19, la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional ofreció a las partes la opción de interponer un recurso extraordinario contra las sentencias ya dictadas en firme por el Tribunal Supremo. En segundo lugar, respecto al asunto C-547/19, junto con las posteriores decisiones administrativas adoptadas, en su aplicación, por la Sección disciplinaria para Jueces del CSM y por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, tuvieron consecuencias directas en la designación de la sala que había de conocer del asunto de la recurrente.

132. Brevemente, aunque en contextos sustantivos y procesales ligeramente distintos, la cuestión subyacente a ambas peticiones de decisión prejudicial es si la resolución n.º 685/2018, habida cuenta de sus consecuencias en resoluciones firmes del Tribunal Supremo y en la composición de las salas judiciales constituidas en su seno, es compatible o no con el Derecho de la Unión.

2. Derecho a un juez establecido previamente por la ley

133. Con su segunda cuestión prejudicial en el asunto C-357/19, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta debe interpretarse en el sentido de que se opone a la apreciación del Tribunal Constitucional según la cual una sala judicial carece de independencia e imparcialidad por incluir a un juez con competencias de administración judicial que, a diferencia de los otros miembros de la sala, no ha sido elegido de forma aleatoria. En dicha cuestión se señala que el mencionado juez ha sido designado para formar parte de la sala en virtud de una norma transparente que es conocida por las partes, que no ha sido impugnada por estas y que es aplicable con carácter general a todos los asuntos de los que conoce esa misma sala. Según el órgano jurisdiccional remitente, los principios de independencia judicial y seguridad jurídica se oponen a los efectos vinculantes de la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional sobre las sentencias que ya habían devenido firmes cuando se dictó dicha sentencia, en defecto de motivos sólidos para cuestionar que se hubiese respetado el derecho a un juicio justo en tales asuntos.

134. Para poder responder a esta cuestión, estimo necesario, en primer lugar, analizar el criterio que se deduce del artículo 47, párrafo segundo, de la Carta [letra a)], para después valorar si el Derecho de la Unión y, en particular, dicha disposición debe interpretarse en el sentido de que se opone a la resolución del Tribunal Constitucional controvertida [letra b)].

a) Criterio del Derecho de la Unión

135. En su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente parecer expresar sus dudas solamente en relación con el derecho a un juez establecido previamente por la ley. Sin embargo, con ello solo se revela una parte de la realidad. De la resolución del Tribunal Constitucional controvertida se desprende que de lo que se trata es de la interpretación del artículo 47, párrafo segundo, de la Carta no solo en relación con el derecho a un «juez establecido previamente por la ley», sino también en relación con otros elementos del derecho a un juicio justo, como los principios de independencia e imparcialidad, en particular en cuanto a la «independencia interna» de los jueces. [74]

136. Con arreglo al artículo 52, apartado 3, de la Carta, la primera frase de su artículo 47, párrafo segundo, debe interpretarse de conformidad con el sentido y alcance de los derechos reconocidos por el artículo 6, apartado 1, del CEDH. Se trata de garantizar que el nivel de protección respete el garantizado por el CEDH, según lo interpreta el TEDH. [75]

137. En primer lugar, el TEDH ha declarado que la garantía de un tribunal establecido previamente por la ley trata de asegurar que la organización del sistema judicial no dependa de la discrecionalidad del poder ejecutivo. [76] En realidad, tampoco ha de depender de la discrecionalidad del poder judicial, aunque inevitablemente ha de disponer de cierto margen de organización propia. Las reglas pertinentes deben ser establecidas por una ley emanada del poder legislativo. [77] Además, la expresión «establecido por la ley» es expresión del principio de Estado de Derecho y está estrechamente vinculada a las exigencias de independencia e imparcialidad de la justicia. [78]

138. El concepto de «establecido por la ley» no se refiere solo a la base jurídica de la existencia de un tribunal, sino también a su composición en cada caso, [79] que es de lo que se trata en el presente asunto.

139. La jurisprudencia del TEDH admite que las reglas por defecto de lo que significa exactamente «juez establecido por la ley» las establezca el Derecho nacional. En principio, la infracción de las disposiciones nacionales constituye una vulneración del artículo 6, apartado 1,

74 Resumidos en los puntos 127 y 128 de las presentes conclusiones.

75 Respecto al elemento «juez establecido previamente por la ley», véase la sentencia de 26 de marzo de 2020, Reexamen Simpson y HG/Consejo y Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), apartado 72. Véase un análisis de la jurisprudencia del TEDH en las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el Reexamen Simpson/Consejo y Reexamen HG/Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2019:977), puntos 63 y siguientes.

76 Siendo este principio más amplio que el de «juez legal», que se centra esencialmente en los criterios de asignación de los asuntos. Véase una distinción similar en Rönnau, T. y Hoffmann, A., «"Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser": Das Prinzip des gesetzlichen Richters am EuGH», *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 7-8, 2018, pp. 233-248.

77 TEDH, sentencia de 2 de mayo de 2019, Pasquini/San Marino (CE:ECHR:2019:0502JUD005095616), apartado 100. Véase también la sentencia de 26 de marzo de 2020, Reexamen Simpson y HG/Consejo y Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), apartado 73 y jurisprudencia citada.

78 TEDH, sentencia de 1 de diciembre de 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson/Islandia (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418), sentencia de la Gran Sala, apartados 231 a 234.

79 TEDH, sentencia de 4 de mayo de 2000, Buscarini/San Marino (CE:ECHR:2000:0504DEC003165796), apartado 2. Véase también la sentencia de 26 de marzo de 2020, Reexamen Simpson y HG/Consejo y Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), apartado 73 y jurisprudencia citada.

del CEDH. [80] El análisis se centra en si se ha infringido la «ley» (en el sentido de legislación y demás disposiciones cuya vulneración signifique una participación irregular de los jueces en la resolución de un asunto). [81] Por ejemplo, si el Derecho nacional contiene normas relativas a la composición de la sala por sorteo, este constituye uno de los requisitos nacionales cuyo cumplimento debe tener en cuenta el Tribunal de Justicia. [82]

140. No obstante, existe también el principio de *subsidiariedad*. El TEDH ha declarado que, dada la importancia de los intereses contrapuestos en juego (como la seguridad jurídica y el principio de inamovilidad de los jueces) y las posibles consecuencias de apreciar una infracción, no se ha de interpretar de forma excesivamente extensa el derecho a un tribunal establecido por la ley con arreglo al artículo 6, apartado 1, del CEDH. [83] Esto significa que *no toda infracción* de la legislación nacional constituye una vulneración del artículo 6, apartado 1, del CEDH: el TEDH ha elaborado un «test de gravedad» para determinar si una irregularidad reviste la suficiente gravedad para constituir una violación del derecho a un tribunal establecido por la ley, en función de: i) el carácter manifiesto de la infracción; ii) la incidencia de esa infracción en la finalidad del derecho, consistente en evitar injerencias indebidas en la justicia, a fin de preservar el Estado de Derecho y la separación de poderes, y iii) la valoración que los tribunales nacionales hagan de las consecuencias jurídicas de la infracción. [84]

141. Estas consideraciones parecen similares a las formuladas por el Tribunal de Justicia en el asunto Simpson. En relación con el nombramiento (supuestamente irregular) de un juez del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia declaró que una irregularidad cometida con ocasión del nombramiento de los jueces supone la infracción del artículo 47, párrafo segundo, primera frase, de la Carta, «en especial cuando esta irregularidad es de *tal naturaleza y gravedad* que crea un riesgo real de que otras ramas del poder, en particular el ejecutivo, puedan ejercer una potestad discrecional indebida que ponga en peligro la integridad del resultado al que conduce el procedimiento de nombramiento y origina con ello una duda legítima, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la independencia y la imparcialidad del juez o de los jueces afectados». [85]El Tribunal de Justicia añadió que sucede así «cuando se cuestionan normas fundamentales que forman parte integrante del establecimiento y del funcionamiento de ese sistema judicial». [86]

142. En segundo lugar, por lo que respecta a la «dimensión interna» de la independencia judicial, esta cuestión no ha sido abordada hasta la fecha por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Sin embargo, sí hay suficiente orientación del TEDH al respecto. [87] En el asunto Parlov-Tkalčić/Croacia, el TEDH declaró que la independencia judicial exige que los jueces

80 TEDH, sentencia de 1 de diciembre de 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson/Islandia (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418), sentencia de la Gran Sala, apartado 216.

81 TEDH, sentencia de 1 de diciembre de 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson/Islandia (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418), apartado 226.

82 Sentencias del TEDH de 4 de marzo de 2003, Posokhov/Rusia, CE:ECHR:2003:0304JUD006348600, apartado 43; y de 29 de abril de 2008, Barashkova/Rusia, CE:ECHR:2008:0429JUD002671603, apartado 32.

83 TEDH, sentencia de 1 de diciembre de 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson/Islandia (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418), sentencia de la Gran Sala, apartados 236 a 241, donde se declara que no todas las irregularidades en los nombramientos judiciales constituyen una violación de este derecho.

84 TEDH, sentencia de 1 de diciembre de 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson/Islandia (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418), apartados 243 a 252.

85 Sentencia de 26 de marzo de 2020, Reexamen Simpson y HG/Consejo y Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), apartado 75. El subrayado es mío.

86 Sentencia de 26 de marzo de 2020, Reexamen Simpson y HG/Consejo y Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), apartado 75.

87 Véase también, por ejemplo, Sillen, J., «The concept of "internal judicial independence" in the case law of the European Court of Human Rights», *European Constitutional Law Review*, vol. 15, 2019, pp. 104-133.

individuales estén libres «no solo de influencias indebidas de procedencia externa, sino también interna. Esta independencia judicial interna requiere que no estén sometidos a la presión de otros jueces ni de aquellos con competencias administrativas en el tribunal, como el presidente del órgano jurisdiccional o el presidente de una sección de este […]. La ausencia de suficientes garantías que protejan la independencia de los jueces dentro del poder judicial y, en particular, frente a sus superiores jerárquicos puede llevar al Tribunal a concluir que las dudas del recurrente en cuanto a la (independencia e) imparcialidad del órgano jurisdiccional son objetivamente fundadas». [88]

143. En el marco de este análisis, el TEDH examina, en particular, si las competencias otorgadas a los superiores jerárquicos, como los presidentes de los tribunales, pueden «generar presiones latentes sobre los jueces subordinados o, al menos, hacer que estos tengan reticencias a contradecir los deseos de sus superiores, es decir, si pueden tener efectos "disuasorios" que afecten a la independencia interna de los jueces». [89]

b) Análisis

144. En el presente asunto, en su resolución n.º 685/2018 el Tribunal Constitucional consideró que las decisiones administrativas de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo habían vulnerado el derecho a un juez establecido por la ley, así como el principio de imparcialidad. Dentro de esta última dimensión, el Tribunal Constitucional recalcó la importancia del aspecto interno de la independencia judicial.

145. Quisiera subrayar, antes que nada, que en el presente asunto no es preciso analizar si el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta *impone* una conclusión idéntica. La cuestión no es esta. Sin embargo, lo que sí se puede concluir sin gran dificultad es que el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta *no se opone* a las conclusiones que dedujo el Tribunal Constitucional.

146. Es jurisprudencia reiterada que, cuando el Derecho de la Unión otorga a los Estados miembros un margen de apreciación, los tribunales nacionales siguen estando facultados para proteger los derechos fundamentales con arreglo a la Constitución nacional, siempre que ello no afecte al nivel de protección previsto por la Carta ni a la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión. [90]

147. Si esta condición se plasmó en la sentencia M. A.S. como una vía de entrada a los criterios constitucionales nacionales en cuanto límites a la obligación de *dejar inaplicadas* las disposiciones nacionales materialmente incompatibles con el artículo 325 TFUE, apartado 1, [91] queda claro que la misma postura es igualmente válida para valorar con carácter general la *compatibilidad* entre la legislación, las prácticas y la jurisprudencia nacionales, por un lado, y el Derecho de la Unión, por otro. [92]

88 TEDH, sentencia de 22 de diciembre de 2009 (CE:ECHR:2009:1222JUD002481006), apartado 86 y jurisprudencia citada.

89 *Ibid*., apartado 91. Sin embargo, el TEDH reconoció que «toda supervisión de la labor judicial implica un cierto riesgo para su independencia interna, y es imposible concebir un sistema que elimine totalmente ese riesgo».

90 Véanse también, en este sentido, las sentencias de 26 de febrero de 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107), apartado 60, y de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartado 29.

91 Sentencia de 5 de diciembre de 2017, M. A.S. y M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936), apartado 47.

92 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartados 29 y 36; de 26 de febrero de 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107), apartados 60 y siguientes, o de 29 de julio de 2019, Funke Medien NRW (C-469/17, EU:C:2019:623), apartados 28 y siguientes.

148. En el presente asunto, la cuestión de la composición de las salas judiciales, así como la relativa a los recursos disponibles en caso de infracción de la normativa nacional a este respecto (según su interpretación por los órganos jurisdiccionales nacionales, incluido el Tribunal Constitucional), no están sometidas al Derecho de la Unión. En las situaciones que no estén plenamente reguladas por el Derecho de la Unión, los Estados miembros mantienen su facultad discrecional. El grado supuestamente mayor o diferente de protección de los derechos fundamentales, cuya valoración corresponde a los tribunales nacionales, está admitido por el artículo 53 de la Carta, en especial respecto a las cuestiones que no están totalmente reguladas por el Derecho de la Unión. [93]

149. Esto no significa que sea conforme con dicha lógica toda norma, práctica o resolución judicial nacional solo por presentarse como ejemplo de mayor o diferente grado de protección nacional de un determinado derecho fundamental. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ya ha desarrollado las condiciones en que esto está permitido. La aplicación de las pautas nacionales de protección de los derechos fundamentales no debe afectar al grado de protección garantizado por la Carta. Además, como condición preliminar y ciertamente obvia, quisiera añadir que la norma o resolución nacional debe contribuir de forma razonable y cierta a proteger los derechos fundamentales en el ámbito nacional, según su oportuna interpretación conforme a las pautas nacionales de protección aplicables.

150. Sin embargo, si es este el caso, como ya he señalado en otras ocasiones, probablemente no deba tomarse al pie de la letra la reserva a favor de «la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión». [94] De lo contrario, no tendría sentido insistir en la uniformidad en ámbitos en los que la regla es la diversidad nacional. No obstante, la idea subyacente es clara: en los aspectos y situaciones no regulados por el Derecho de la Unión, la Carta no es el techo. [95]

151. Desde esta perspectiva, no veo la razón por la cual un tribunal constitucional nacional no haya de estar facultado para poner un mayor énfasis en la estricta observancia de las normas sobre la composición de las salas judiciales nacionales, incluida la cuestión de la independencia interna, y por qué no ha de poder llegar a la conclusión de que, al haberse vulnerado dichas normas, en tales casos se han de aplicar las consecuencias que (según parece) establece, en principio, el Derecho nacional para las resoluciones dictadas por tribunales indebidamente constituidos.

152. En primer lugar, acomodar la diversidad en el artículo 53 de la Carta debería ser posible, en particular, en las situaciones en las que no hay diferencia *cualitativa* en cuanto al derecho protegido, pero, con frecuencia a causa de la experiencia nacional y la sensibilidad así desarrollada, sí hay una diferencia *cuantitativa* y en el equilibrio resultante. Así, algunos ordenamientos jurídicos reaccionan con mayor sensibilidad a la constitución indebida de la sala judicial simplemente porque guardan algún recuerdo histórico de lo que puede suceder cuando las normas a este respecto se sustituyen «flexiblemente». Y lo mismo sucede con respecto a la dimensión interna de la independencia e imparcialidad judicial. Sería un error mantener las

93 Al contrario que en la sentencia de 26 de febrero de 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107), donde no cabía invocar el artículo 53 de la Carta al estar plenamente armonizada por el Derecho de la Unión la situación allí controvertida.

94 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623), puntos 89 a 91.

95 *Ibid*., puntos 92 a 95.

categorías de décadas pasadas, en que se creía que las amenazas a la independencia judicial procedían de los otros poderes del Estado. No son pocos ni baladíes los problemas que los jueces, especialmente aquellos con responsabilidades de presidencia, pueden causar a otros jueces. [96]

153. En segundo lugar, sucede lo mismo con las consecuencias que se atribuyen a tal infracción. Admitir criterios diferentes o más estrictos a la hora de definir un derecho o principio, lógicamente, implica también admitir que se halle el equilibrio nacional adecuado entre las consideraciones relativas al derecho a un juez establecido previamente por la ley y el principio de cosa juzgada. [97]

154. En tercer lugar, habida cuenta de esta situación, la respuesta a los argumentos formulados por las partes en relación con el artículo 47 de la Carta puede ser relativamente concisa.

155. El segundo recurrente en el asunto C-357/19 ha alegado que la aplicación de la regla de elección por sorteo de los miembros de las salas de cinco jueces del Tribunal Supremo constituye un criterio nacional específico, con el que se protege frente a las presiones políticas la composición de las salas de la más alta instancia judicial, teniendo en cuenta que el Presidente y el Vicepresidente de este tribunal son nombrados por el Presidente de Rumanía. Por el contrario, la Fiscalía, la Asociación Judicial «Forum» y el Gobierno rumano han alegado en sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia que el principio de constitución por sorteo de las salas de cinco jueces del Tribunal Supremo se ha de considerar parte de un criterio nacional específico vinculado a la protección de los derechos fundamentales. En este sentido, alegan esencialmente que la regla de designación por sorteo no se aplica en todas las formaciones judiciales, sino que es una excepción. En sus observaciones escritas presentadas en el asunto C-547/19, la Asociación Judicial «Forum» adujo que el hecho de que no todos los jueces de una sala sean designados por sorteo no ha de poner en duda su imparcialidad. [98]

156. La respuesta relativamente concisa es la siguiente: incumbe a las instituciones nacionales competentes precisar los criterios nacionales. Aunque el hecho de que no todos los jueces de una sala sean designados por sorteo no implica automáticamente una falta de imparcialidad, si una norma jurídica exige que se haga así es legítimo considerar que se trata de una regla sobre la composición de los tribunales amparada por el derecho a un juez determinado por la ley. La definición del concepto de «juez establecido previamente por la ley» se remite al Derecho nacional. [99] Solo se puede apreciar en atención a las exigencias del ordenamiento jurídico que regula la constitución y el funcionamiento de cada tribunal, [100] en este caso el ordenamiento jurídico rumano. Si el Derecho de la Unión admite, dentro de los límites de lo razonable y

[96] Para más detalle, véase, por ejemplo, Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 407, donde se sugiere que ciertas formas de autogobierno judicial generan un «sistema de jueces dependientes dentro de un poder judicial independiente», en el que los jueces con responsabilidades administrativas, como los presidentes de los tribunales o los miembros de los órganos de administración judicial, ejercen una influencia indebida *en el seno de la magistratura*.

[97] A este respecto parece existir cierta diversidad entre las soluciones elegidas por los Estados miembros en cuanto a las consecuencias de la constitución irregular de un tribunal y en cuanto al equilibrio entre el derecho a un juez establecido por la ley y el principio de seguridad jurídica. Véanse las conclusiones presentadas por la Abogada General Sharpston en el reexamen Simpson/Consejo y en el reexamen HG/Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2019:977), puntos 98 a 104.

[98] Esta parte menciona la sentencia del TEDH de 15 de septiembre de 2015, Tsanova-Gecheva/Bulgaria (CE:ECHR:2015:0915JUD004380012), apartado 108, donde el TEDH declaró que, aunque el nombramiento de los cinco jueces de una sala no se hubiese hecho por sorteo (sobre lo cual no existía acuerdo entre las partes), a falta de otros indicios de parcialidad, no debían considerarse incumplidas las exigencias del artículo 6 del CEDH.

[99] Véase el punto 139 de las presentes conclusiones.

[100] Véanse, por ejemplo, respecto a la asignación interna de asuntos, la sentencia de 2 de octubre de 2003, Salzgitter/Comisión (C-182/99 P, EU:C:2003:526), apartados 28 a 36; el auto de 9 de diciembre de 2009, Marcuccio/Comisión (C-528/08 P, EU:C:2009:761), apartados 57 a 60, o la sentencia de 2 de octubre de 2014, Strack/Comisión (C-127/13 P, EU:C:2014:2250), apartados 50 a 55.

auténtico,[101] que en los aspectos no sometidos al Derecho de la Unión exista una diversidad y diferenciación nacional, también ha de admitir que las instancias nacionales competentes establezcan tales criterios. No le corresponde al Tribunal de Justicia dirimir asuntos de Derecho nacional.

c) Conclusión provisional

157. A tenor de las consideraciones que preceden, propongo que el Tribunal de Justicia responda a la segunda cuestión prejudicial del asunto C-357/19 del siguiente modo: el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta no se opone a que, en una situación que, en principio, entra en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión pero no está totalmente regulada por él, un tribunal constitucional nacional declare, en aplicación de criterios nacionales auténticos y razonables de protección de los derechos constitucionales y basándose en su interpretación de las disposiciones nacionales aplicables, que las salas judiciales del tribunal supremo nacional no han sido constituidas conforme a Derecho.

3. Protección de los intereses financieros de la Unión

158. La primera cuestión prejudicial en el asunto C-357/19 tiene por objeto aclarar la interpretación del artículo 325 TFUE, apartado 1, en relación con la adopción de la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional y con sus efectos. Esta misma cuestión formulada en el asunto C-357/19, así como la cuestión prejudicial del asunto C-547/19, también versan sobre la interpretación de los artículos 19 TUE, apartado 1, y 2 TUE, y del artículo 47 de la Carta en relación con la citada resolución.

159. En la presente sección voy a ocuparme de los posibles problemas que pueden afectar a la protección de los intereses financieros de la Unión, antes de entrar, en la siguiente sección de las presentes conclusiones, en la dimensión más general y estructural de las cuestiones prejudiciales, que se centran en las posibles consecuencias de dicha resolución desde el prisma de la independencia judicial y del Estado de Derecho.

160. Con su primera cuestión prejudicial en el asunto C-357/19, en lo que esta se refiere al artículo 325 TFUE, apartado 1, y a los artículos 1, apartado 1, y 2, apartado 1, del Convenio PIF, el órgano jurisdiccional remitente esencialmente trata de aclarar si el artículo 325 TFUE, apartado 1, así como el Convenio PIF, deben interpretarse en el sentido de que permiten a un órgano jurisdiccional nacional no aplicar una resolución de un tribunal constitucional nacional que implicará la revisión de resoluciones firmes, lo cual podría llegar a afectar a los intereses financieros de la Unión.

161. La obligación que impone el artículo 2, apartado 1, del Convenio PIF respecto a las conductas descritas en su artículo 1 constituye una expresión concreta de las más amplias y genéricas obligaciones establecidas en el artículo 325 TFUE, apartado 1. Sin embargo, dado que el debate en el presente asunto en realidad gira en torno al ámbito de aplicación de esta disposición, voy a limitar a ella mi análisis. A fin de cuentas, dudo de mucho que la naturaleza de las obligaciones que incumben a los Estados miembros fuera a ser muy diferente en virtud de uno y otro instrumento.

[101] Véase el punto 149 de las presentes conclusiones.

1) Marco jurídico del Derecho de la Unión

162. El presente asunto ilustra perfectamente los problemas que genera la interpretación del artículo 325 TFUE, apartado 1, y las consecuencias prácticas de su posible infracción. Tal como se desprende de una reciente jurisprudencia,[102] dicha disposición del Derecho primario de la Unión comprende un conjunto complejo de obligaciones y consecuencias respecto a su equilibrio con otros valores y principios del Derecho de la Unión, como los derechos fundamentales.

163. Por lo que respecta a las *obligaciones* que impone el artículo 325 TFUE, apartado 1, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia es relativamente clara. Esta disposición impone a los Estados miembros el deber de combatir las actividades ilegales que afecten a los intereses financieros de la Unión mediante medidas efectivas y disuasorias.[103] Los Estados miembros disponen de libertad de elección de las sanciones. No obstante, deben asegurarse de cumplir sus obligaciones de forma efectiva, lo que en algunos casos implica la imposición de sanciones penales.[104] Las obligaciones que entraña el artículo 325 TFUE, apartado 1, no se circunscriben al ámbito penal. Los Estados miembros también deben velar por que otras normas de carácter sustantivo o procesal (como las del procedimiento penal[105] o los plazos de prescripción[106]) permitan castigar efectivamente las infracciones que afecten a los intereses financieros de la Unión.

164. No obstante, la autonomía procesal e institucional de que gozan los Estados miembros a la hora de combatir las infracciones que afecten a los intereses financieros de la Unión están limitadas, entre otras cosas, por el principio de efectividad, que exige que las sanciones sean efectivas y disuasorias.[107]

165. Sin embargo, la jurisprudencia revela una cierta complejidad en el examen de la *compatibilidad* entre el Derecho nacional y el artículo 325 TFUE, apartado 1, sus *límites* internos y las *consecuencias* prácticas y *soluciones* en caso de producirse una incompatibilidad; en particular, la obligación de los órganos jurisdiccionales nacionales de *dejar inaplicadas* las disposiciones nacionales incompatibles.[108]

2) Posturas de las partes

166. En el presente asunto, ni las partes que han presentado observaciones ni el órgano jurisdiccional remitente han negado el carácter efectivo o disuasorio de las sanciones penales establecidas por el Derecho nacional contra el fraude grave u otras actividades ilegales graves que, de por sí, afectan a los intereses financieros de la Unión. Antes bien, la cuestión es si la

102 Sentencias de 8 de septiembre de 2015, Taricco y otros (C-105/14, EU:C:2015:555); de 5 de diciembre de 2017, M. A.S. y M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936); de 5 de junio de 2018, Kolev y otros (C-612/15, EU:C:2018:392), y de 17 de enero de 2019, Dzivev y otros (C-310/16, EU:C:2019:30).

103 Véase, por ejemplo, la sentencia de 5 de diciembre de 2017, M. A. S. y M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936), apartado 30.

104 *Ibid*., apartados 33 y 34 y jurisprudencia citada.

105 Sentencias de 5 de junio de 2018, Kolev y otros (C-612/15, EU:C:2018:392), apartado 55, y de 17 de enero de 2019, Dzivev y otros (C-310/16, EU:C:2019:30), apartado 29 y jurisprudencia citada.

106 Sentencias de 8 de septiembre de 2015, Taricco y otros (C-105/14, EU:C:2015:555), apartado 47, y de 5 de diciembre de 2017, M. A. S. y M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936), apartado 36.

107 Véase, en este sentido, la sentencia de 17 de enero de 2019, Dzivev y otros (C-310/16, EU:C:2019:30), apartado 30 y jurisprudencia citada.

108 Véanse, en sentido crítico, mis conclusiones presentadas en los asuntos Scialdone (C-574/15, EU:C:2017:553), puntos 137 y siguientes, y Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623), puntos 65 a 68.

resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional puede tener consecuencias negativas en el enjuiciamiento efectivo de las infracciones y la efectiva imposición de sanciones y si, por ende, es contraria al artículo 325 TFUE, apartado 1.

167. El órgano jurisdiccional remitente y la Fiscalía consideran que la resolución del Tribunal Constitucional controvertida puede afectar negativamente a los intereses financieros de la Unión. Basan su postura, en esencia, en el argumento de que dicha resolución tiene como efecto la anulación de sentencias firmes dictadas por las salas de cinco jueces, lo que, en muchos casos de fraude grave, puede privar de efectividad y carácter disuasorio a las sanciones impuestas. Esto puede afectar a los intereses financieros de la Unión, ya que, por un lado, da lugar a una apariencia de impunidad y, por otro, genera un riesgo sistémico de impunidad a causa de la aplicación de las normas nacionales de los plazos de prescripción, habida cuenta de la complejidad y la duración de los procedimientos hasta la sentencia firme que recaiga tras el reexamen. En consecuencia, la resolución del Tribunal Constitucional debe ser declarada incompatible con el artículo 325 TFUE, apartado 1.

168. Desde una postura diferente, la Comisión alega que, a reserva de la comprobación que haga el órgano jurisdiccional nacional, en el presente asunto no se aprecia la existencia de un efecto de impunidad sistemática. Aunque la Comisión llegue a la conclusión contraria, llama la atención de que para ello se base en los mismos fundamentos que el órgano jurisdiccional remitente y la Fiscalía. El análisis de la Comisión también se basa esencialmente en consideraciones de «efectividad», medida en términos de impunidad sistémica, que se refleja en el número de asuntos potencialmente afectados.

3) Análisis

i) ¿Qué examen procede aplicar?

169. Es inquietante que los distintos actores en los presentes asuntos (el órgano jurisdiccional remitente, la Fiscalía y la Comisión) hagan referencia al mismo «examen» para llegar a conclusiones diferentes. Sin duda, una o varias de las partes podrían estar confundidas. Sin embargo, también es posible que esta situación sea el síntoma de un problema más profundo: quizá el propio examen no sea el idóneo.

170. Tal como ponen de relieve las observaciones formuladas en el presente asunto, el examen que se ha de realizar para detectar infracciones del artículo 325 TFUE, apartado 1, consiste esencialmente en valorar los *efectos* de una norma, jurisprudencia o práctica nacional. Existiría tal infracción si las medidas nacionales tuviesen por efecto un riesgo de impunidad sistemática. En principio, este riesgo se podría medir en función del número de asuntos potencialmente afectados, aunque se ha sugerido tener en cuenta también otros factores, como el impacto concreto en el presupuesto de la Unión, la naturaleza y la complejidad de los asuntos afectados.

171. Según este planteamiento, quizá con un pequeño matiz de exageración, el artículo 325 TFUE, apartado 1, constituiría un máximo absoluto de efectividad, medida en función de la cantidad de dinero recaudado y del número de personas condenadas en caso de que el dinero no llegase a recaudarse. La cuestión de la compatibilidad de las normas se reduce a estimaciones judiciales subjetivas de los efectos (empíricos) en un número también indeterminado (pero *significativo)* de casos. En consecuencia, toda norma nacional de Derecho penal o de procedimiento penal puede ser selectivamente descartada, obviamente, aun en detrimento del

acusado. Además, aun sin negar la incidencia que este planteamiento tiene en los derechos fundamentales, puede que su protección se plantee ya en una fase posterior, como posible límite a la facultad de dejar inaplicadas medidas nacionales, o de aplicar una norma recién adoptada en detrimento de la persona juzgada.

172. Por los motivos que ya expuse en mis conclusiones presentadas en el asunto Dzivev, [109] no me convence este planteamiento.

173. En primer lugar, desde un punto de vista general, la efectividad en el sentido de disuasión efectiva a efectos del artículo 325 TFUE, apartado 1, o de cualquier otra norma del Derecho de la Unión, [110] no se puede entender como un valor absoluto que se imponga sobre cualquier otra consideración. Es cierto que el artículo 325 TFUE, apartado 1, contiene una referencia a las obligaciones de efectividad que impone a los Estados miembros. Pero no es menos cierto que dicha disposición está también impregnada de un fuerte componente de autonomía institucional y procesal, que ha de constituir el punto de partida. En esta estructura intrínsecamente abierta, la efectividad no puede ser el único elemento considerado en el examen de la *compatibilidad*. Si se llevase la efectividad a su límite extremo, podría legitimarse absolutamente cualquier resultado: toda disposición nacional que se opusiera a una condena podría ser considerada incompatible con el artículo 325 TFUE, apartado 1. Este no sería el camino hacia la efectiva aplicación del Derecho, sino hacia la arbitrariedad individual y a un caos estructural generado por el Derecho de la Unión.

174. En segundo lugar, por tanto, es crucial que el principio de «efectividad», potencialmente ilimitado, sea ponderado con otras normas, principios y valores del Derecho de la Unión, como los derechos fundamentales y el principio de legalidad, ponderación que ha de tener lugar *ya en la propia fase de apreciación de la compatibilidad*. [111] La legalidad y los derechos fundamentales no entran en juego más adelante, en forma de posible (e inoportuno) límite. Forman parte del mismo cuerpo normativo dentro del ordenamiento jurídico de la Unión y merecen la misma consideración e importancia.

175. El Tribunal de Justicia corroboró esta interpretación en las sentencias M. A.S. y Dzivev, donde señaló que «la obligación de garantizar la recaudación eficaz de los recursos de la Unión no exime a los órganos jurisdiccionales nacionales del necesario respeto de los derechos fundamentales garantizados por la Carta y los principios generales del Derecho de la Unión», [112] lo que incluye el «necesario respeto del principio de legalidad y del Estado de Derecho, que es uno de los valores primordiales en los que se fundamenta la Unión, tal como se refleja en el artículo 2 TUE». [113]

176. En efecto, en la sentencia Dzivev, *aun sin* entrar a valorar si las disposiciones controvertidas derivaban en impunidad en un número significativo de asuntos, el Tribunal de Justicia observó que el Derecho de la Unión no puede obligar al juez nacional a inaplicar una norma de procedimiento nacional, aunque ello pudiera incrementar la eficiencia de los procedimientos

109 (C-310/16, EU:C:2018:623), puntos 121 a 127.

110 Véanse otros ejemplos en las conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe presentadas en el asunto Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:972), puntos 81 a 84, o en mis conclusiones presentadas en el asunto Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619), punto 64.

111 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623), puntos 122 y 123.

112 Sentencia de 17 de enero de 2019, Dzivev y otros (C-310/16, EU:C:2019:30), apartado 33. Véanse también, en este sentido, las sentencias de 5 de diciembre de 2017, M. A.S. y M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936), apartado 52 y de 5 de junio de 2018, Kolev y otros (C-612/15, EU:C:2018:392), apartados 68 y 71.

113 Sentencia de 17 de enero de 2019, Dzivev y otros (C-310/16, EU:C:2019:30), apartado 34.

penales que permiten sancionar el incumplimiento del Derecho de la Unión, si dicha norma de procedimiento refleja precisamente exigencias relacionadas con el respeto de los derechos fundamentales. [114] En cualquier caso, aunque quizá fuera así en una situación diferente, la obligación de modificar la norma nacional y subsanar así la incorrecta o insuficiente aplicación del artículo 325 TFUE, apartado 1, le incumbiría en primer lugar al legislador nacional. [115]

177. En tercer lugar, por lo que respecta a la naturaleza y los criterios del examen de la posible incompatibilidad de las disposiciones nacionales con el artículo 325 TFUE, apartado 1, entiendo que esta valoración se ha de llevar a cabo tal como se haría cualquier otro examen de (in)compatibilidad con el Derecho de la Unión. Este examen se ha de dirigir a la compatibilidad *normativa* de las disposiciones, no ha de comprender un estudio empírico y *estadístico* del número (indeterminado) de asuntos afectados. [116]

178. A los tribunales no se les suelen dar bien las estadísticas. El tipo de análisis que se encomendó a los órganos jurisdiccionales nacionales en el asunto Taricco requería pruebas sólidas, probablemente unidas a un determinado pronóstico de los efectos. Esto parece ir mucho más allá de lo que razonablemente se puede exigir a un juez nacional, especialmente en los tribunales de instancias inferiores, pues sin duda dicho juez puede tener una idea general de otros asuntos pendientes o de los problemas estructurales que afectan a su campo del Derecho, pero ante todo se le pide que resuelva asuntos concretos. Además, aparte de la habitual ausencia de toda prueba al efecto, cualquier resultado en este sentido podría ser extremadamente circunstancial, sujeto a factores determinantes como el número de asuntos pendientes ante un tribunal en un momento dado, número que puede cambiar a lo largo del tiempo y que difícilmente puede considerarse como un parámetro de referencia para valorar la compatibilidad de una norma o práctica nacional con el Derecho de la Unión. [117]

179. El debate de los presentes asuntos ilustra claramente estos problemas. Para empezar, no está claro lo que constituye exactamente un número *significativo* de asuntos que puedan derivar en impunidad *estructural*. ¿Más del 10 %? ¿Más del 25 %? ¿Por encima del 40 %? Esto hace inevitable que los distintos actores lleguen a diferentes conclusiones aunque apliquen el mismo examen. [118] Por un lado, dado que todos estos asuntos están efectivamente pendientes ante el Tribunal Supremo, sí parece que se dispone de cierta información. En el asunto C-357/19, tal como expuso el Gobierno rumano en sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, el Tribunal Supremo parece contar con estadísticas ciertamente detalladas y completas. [119] Por otro lado, puede que no suceda lo mismo en general con los demás órganos jurisdiccionales que puedan tener que aplicar el artículo 325 TFUE, apartado 1. La primera recurrente en el asunto C-357/19 observa en sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia que difícilmente pueden los órganos jurisdiccionales nacionales efectuar un análisis del riesgo sistémico de impunidad en función de un número mensurable o verificable de asuntos afectados, pues solo les corresponde conocer de asuntos concretos. En tales

114 Véase la sentencia de 17 de enero de 2019, Dzivev y otros (C-310/16, EU:C:2019:30), apartados 35 a 39.

115 Véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de diciembre de 2017, M. A.S. y M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936), apartado 41, y de 17 de enero de 2019, Dzivev y otros (C-310/16, EU:C:2019:30), apartado 31.

116 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623), punto 129.

117 El carácter problemático de esta valoración queda más patente aun considerando el otro lado de la sala de vistas, en lo que se supone que le ha de decir un abogado defensor a su cliente cuando le pregunte si la legislación nacional aplicada a su caso es compatible con el Derecho de la Unión: «No lo sé, depende de cómo vayan los demás juicios.»

118 Véanse los puntos 167 y 168 de las presentes conclusiones.

119 Dicho Gobierno ha explicado que, mediante escrito de marzo de 2020, el Tribunal Supremo facilitó la información y las estadísticas pertinentes en relación, en particular, con la incidencia de las resoluciones n.º 685/2018 y n.º 17/2019 del Tribunal Constitucional en la actividad del Tribunal Supremo; el número de asuntos afectados; el número de estos asuntos que afectaban a los intereses financieros de la Unión; el perjuicio causado; la duración de los procedimientos, y el número de casos con riesgo de impunidad.

circunstancias, un examen basado en el número de asuntos afectados o posiblemente afectados podría hacer que la apreciación de la compatibilidad dependiese de la disponibilidad de información estadística y de su calidad, lo cual a su vez derivaría fácilmente en una aplicación desigual, o incluso en la inaplicación, de las normas de procedimiento nacionales en los procesos penales.

180. En resumen, para detectar una infracción del artículo 325 TFUE, apartado 1, lo único que se ha de analizar es si una norma, jurisprudencia o práctica nacional puede comprometer, desde el punto de vista *normativo* y *con independencia de* sus efectos mensurables en cuanto al *número de asuntos afectados*, la protección efectiva de los intereses financieros de la Unión.

181. Los elementos que se han de tener en cuenta en este análisis son: en primer lugar, la valoración normativa y sistemática del contenido de las normas de que se trate; en segundo lugar, su finalidad y el contexto nacional; en tercer lugar, las consecuencias prácticas razonablemente predecibles o esperadas de la interpretación o la aplicación de dichas normas (es decir, al margen de toda estimación estadística del número de asuntos real o potencialmente afectados). En cuarto lugar, los derechos fundamentales y el principio de legalidad entran en la ponderación interna que requiere la interpretación de las exigencias materiales impuestas por el artículo 325 TFUE, apartado 1, *al valorar la compatibilidad* de las normas y prácticas nacionales con dicha disposición. En efecto, los derechos fundamentales y el principio de legalidad no son meros elementos «correctores» que puedan acabar limitando (*ex post*) sus efectos prácticos, sino que intervienen ya desde el principio en la interpretación del contenido material del artículo 325 TFUE, apartado 1, al constituir sus límites internos en cuanto a cualquier interpretación razonable que se pueda hacer de esta disposición. Sin embargo, cualquier inquietud nacional respecto del principio de legalidad y de una mayor protección de los derechos fundamentales a este respecto debe reflejar, en su articulación, una razonable y verdadera voluntad de ofrecer una mayor protección de los derechos. Además, su posible repercusión en los intereses que protege el artículo 325 TFUE, apartado 1, ha de ser proporcionada.

182. Por último, en los casos en los que estas consideraciones pueden llevar a apreciar la incompatibilidad de las normas o prácticas nacionales con el artículo 325 TFUE, apartado 1, la siguiente cuestión es la relativa a las consecuencias y soluciones en el asunto concreto. En particular, en los asuntos que implican procedimientos penales, es de especial importancia si existen otras consideraciones que impidan la aplicación efectiva de tal declaración de incompatibilidad en perjuicio de las personas sometidas al procedimiento principal.

183. En este último momento, cambia la perspectiva. Los intereses estructurales de la Unión ya no se ponderan con la autonomía nacional y el grado de diversidad admisibles, sino que se deben sopesar de forma equitativa con los derechos individuales de las personas afectadas en cada caso concreto. Si bien la búsqueda de este equilibrio es ciertamente la función principal de los órganos jurisdiccionales nacionales cuando aplican la orientación impartida por el Tribunal de Justicia, el razonamiento que este haga ha de proporcionar una vía para llegar a tales soluciones individuales equitativas en el ámbito nacional.

184. En definitiva, una apreciación de incompatibilidad realizada en un asunto individual no exige necesariamente, para que sea efectiva, que la nueva norma jurídica sea aplicable también en el asunto del procedimiento principal. Desde el punto de vista estructural, esta conclusión no compromete ni la efectividad ni la primacía del Derecho de la Unión. Además, desde un punto de vista más pragmático, si se considerase que determinadas prácticas nacionales han afectado realmente a los intereses financieros de la Unión, la Comisión posee ahora una poderosa

herramienta, en el artículo 258 TFUE, para reclamar los importes adeudados por un Estado miembro al presupuesto de la Unión sin que la protección de los derechos fundamentales de las personas en el ámbito nacional sufra daños colaterales en el proceso. [120]

ii) Aplicación al presente asunto

185. Si se valora a través de los criterios expuestos en el punto 181 de las presentes conclusiones, la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional no parece que pueda comprometer la protección efectiva de los intereses financieros de la Unión.

186. En primer lugar, desde el punto de vista de la valoración normativa y sistemática del contenido de dicha sentencia, procede señalar que, tal como han alegado la primera recurrente y el cuarto, la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional no establece nuevos recursos ni modifica el sistema de recursos preexistente. En efecto, la resolución no se dirige en absoluto de forma concreta a la aplicación del artículo 325 TFUE, apartado 1. Con ella solamente se declaró que se había infringido la normativa sobre la composición de las salas judiciales, que también afectaba a procedimientos nacionales comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 325 TFUE, apartado 1. La resolución facultó a las partes para interponer un recurso extraordinario que ya estaba previsto por la ley, en el Código de Enjuiciamiento Penal. Procede señalar también que los limitados supuestos en los que se permite tal recurso extraordinario son los enumerados en el artículo 426, apartado 1, de dicho Código, cuya letra d), menciona expresamente la situación en que «la composición del tribunal que haya conocido del recurso de apelación no sea conforme con las disposiciones legales». La posibilidad de revisar sentencias firmes basada en la composición irregular de una sala judicial no es una solución infrecuente en los distintos Estados miembros. [121]

187. En segundo lugar, en cuanto a la finalidad de la resolución n.º 685/2018 y al contexto nacional, no obra ante el Tribunal de Justicia ningún elemento que dé a entender que dicha finalidad consista en eludir o socavar los instrumentos jurídicos que permiten combatir la corrupción, ni en perjudicar a los intereses financieros de la Unión. Quisiera hacer hincapié en esta circunstancia desde este mismo momento: no hay ningún argumento objetivo y fundado a favor de un uso instrumental o indebido de los procedimientos ordinarios. [122]

188. En tercer lugar, tal como apunta la Comisión, los posibles efectos prácticos de la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional se limitan en el tiempo. El destino de dicha resolución es ser aplicada primordialmente a asuntos pendientes o futuros. En cuanto a su aplicación a asuntos *cerrados*, las partes solo pueden interponer el recurso extraordinario antes de que expire el plazo para interponer dicho recurso. Sin embargo, con arreglo al artículo 428, apartado 1, del Código de Enjuiciamiento Penal, esta posibilidad se extingue a los 30 días de la fecha de notificación de la resolución del tribunal de apelación.

120 Véase la sentencia de 31 de octubre de 2019, Comisión/Reino Unido (C-391/17, EU:C:2019:919), que abrió la puerta a la posibilidad de que la Comisión reclamase directamente sumas exactas de indemnización al presupuesto de la Unión en procedimientos por incumplimiento.

121 Véanse ejemplos relativos a irregularidades en nombramientos judiciales en las conclusiones presentadas por la Abogada General Sharpston en el reexamen Simpson/Consejo y en el reexamen HG/Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2019:977), puntos 98 a 104.

122 Según anticipé en el punto 243 de las conclusiones AFJR, en el sentido de que se revele que las normas escritas en el papel esconden una realidad muy diferente. Por supuesto, aquí se podría incluir la situación en la que se utilizasen indebidamente determinados procesos generales y objetivos para los fines personales de un grupo reducido de personas.

189. Por otro lado, tal como acertadamente han señalado la Comisión y el segundo recurrente en el asunto C-357/19, la anulación de una sentencia de un tribunal de recurso en aplicación de la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional no da lugar al sobreseimiento de la causa penal, sino a la reapertura de una de las fases del procedimiento. Además, es evidente que reapertura no significa inversión de la resolución: es posible que se llegue de nuevo a exactamente el mismo resultado con una sala debidamente constituida. Por último, no es probable que los posibles retrasos desemboquen en la prescripción de los delitos. A reserva de la comprobación que haga el tribunal nacional, el régimen de prescripción establecido en los artículos 154 y 155 del Código Penal no parece conducir a consecuencias indeseadas, teniendo en cuenta la duración de los plazos de prescripción y las normas que regulan las causas y efectos de las interrupciones de dichos plazos, incluido su límite máximo. [123]

190. En cuarto lugar, según alega la primera recurrente en el asunto C-357/19 así como los recurrentes segundo y cuarto, no se puede pasar por alto que los fundamentos de Derecho de la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional se basa en el derecho fundamental a un juicio justo, en particular en la faceta del derecho a un juez establecido previamente por la ley, en relación con las consideraciones sobre el principio de independencia judicial interna. [124]

191. ¿Son válidos estos razonamientos en el contexto del artículo 325 TFUE, apartado 1, como límite a las consideraciones relativas al efecto disuasorio de las sanciones penales que se han de aplicar en el ámbito nacional?

192. En mi opinión, de conformidad con las sentencias M. A.S. y Dzivev, tales consideraciones no solo son válidas, sino que deben ser admitidas. Una vez más, si en el asunto M. A.S. se admitía que las consideraciones constitucionales internas en un ámbito no regulado por el Derecho de la Unión (los plazos de prescripción en aquel momento) actuasen para restringir la obligación de *descartar* las normas nacionales materialmente incompatibles con el artículo 325 TFUE, apartado 1, [125] con mayor motivo ha de ser así respecto a una apreciación realizada en el estadio anterior, esto es, en el examen de la *compatibilidad* de la legislación, la jurisprudencia y la práctica nacionales con el Derecho de la Unión. [126]

193. Por lo demás, el análisis que podría llevarse a cabo aquí en cuanto al fondo del asunto es el mismo que se aplicó en relación con el criterio del artículo 47, párrafo segundo, de la Carta. [127] En pocas palabras, el Derecho de la Unión no establece (directamente) regla alguna sobre la composición de las salas judiciales en el ámbito nacional. Dentro de la diversidad así permitida, el sistema rumano parece adoptar una postura más estricta en cuanto a lo que se entiende por un juez establecido previamente por la ley y en cuanto a las consecuencias de incumplir este principio. Esta postura parece razonable y auténtica y solamente refleja un equilibrio un tanto diferente entre los valores en juego.

194. En conclusión, quisiera subrayar de nuevo el carácter «razonable y auténtico» en el contexto del artículo 325 TFUE, apartado 1, así como respecto a cualquier nivel nacional de protección más elevado en virtud de la Carta. La norma nacional así formulada debe reflejar una verdadera

123 Véanse las reglas de prescripción expuestas en los puntos 15 y 16 de las presentes conclusiones.

124 Véanse los puntos 127 y 128 de las presentes conclusiones.

125 Sentencia de 5 de diciembre de 2017, M. A. S. y M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936), apartado 47.

126 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartados 29 y 36; de 26 de febrero de 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107), apartados 60 y siguientes, o de 29 de julio de 2019, Funke Medien NRW (C-469/17, EU:C:2019:623), apartados 28 y siguientes.

127 Véanse los puntos 146 y 156 de las presentes conclusiones.

voluntad por contribuir razonablemente a la protección de los derechos y valores fundamentales nacionales, y será aceptable (en principio; no necesariamente en su grado y su expresión concreta) como valor en una Unión basada en el Estado de Derecho, la democracia y la dignidad humana.

195. Obviamente, siempre corresponderá a las instancias nacionales competentes determinar el grado de protección nacional (constitucional). Sin embargo, el hecho de que el Tribunal de Justicia no pueda sino reconocer tal decisión no significa que deba aceptar necesariamente todo su contenido, especialmente si se invoca como limitación o excepción al Derecho de la Unión, inclusive en el ámbito del artículo 325 TFUE, apartado 1.

iii) Conclusión provisional

196. Llego a la conclusión de que procede responder a la primera cuestión prejudicial en el asunto C-357/19, en lo que se refiere al artículo 325 TFUE, apartado 1 [y posiblemente también a los artículos 1, apartado 1, letras a) y b), y 2, apartado 1, del Convenio PIF, a reserva de la comprobación que haga el tribunal nacional], que dichas disposiciones se deben interpretar en el sentido de que no se oponen a una resolución de un tribunal constitucional nacional en que se declare ilegal la composición de las salas del tribunal supremo nacional por haberse vulnerado el derecho a un juez imparcial, concurriendo con ello los requisitos para poder interponer recursos extraordinarios contra sentencias firmes.

4. Principio de independencia judicial

197. Con su primera cuestión prejudicial en el asunto C-357/19, en lo que se refiere al artículo 19 TUE, apartado 1, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si dicha disposición se opone a la adopción de una resolución por el Tribunal Constitucional (designado como «órgano ajeno al poder judicial») como la resolución n.º 685/2018. La cuestión planteada en el asunto C-547/19 inquiere, en términos similares (si bien aquí el Tribunal Constitucional es descrito como un órgano «que, conforme al Derecho nacional, no es un órgano jurisdiccional»), si los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, así como el artículo 47 de la Carta se oponen a la intervención del Tribunal Constitucional en la forma en que un tribunal supremo ha interpretado y aplicado una legislación de rango inferior al constitucional en relación con la composición de las salas judiciales.

198. Debo subrayar que, en mi opinión, no es la función del Tribunal de Justicia valorar, con carácter general, la estructura y las competencias de las instituciones (judiciales) nacionales. A excepción de las extremas y lamentables situaciones en las que toda una institución judicial (o incluso partes del sistema judicial) ha dejado de cumplir las exigencias sistemáticas del Estado de Derecho y, por tanto, ya no puede ser considerado un órgano jurisdiccional independiente, y en que se hace inevitable el análisis institucional de una autoridad judicial nacional, el Tribunal de Justicia siempre se ha limitado a analizar las cuestiones de fondo planteadas por el órgano jurisdiccional remitente. Es cierto que, dentro de este análisis, puede llegar a cuestionarse indirectamente la resolución previa de otra autoridad judicial, incluso de rango superior, dentro del mismo ordenamiento jurídico. Sin embargo, el objeto del análisis ha sido siempre primordialmente el contenido de dicha resolución, no una valoración abstracta de las competencias o de la legitimidad general de la autoridad nacional que la dictó.

199. En las secciones anteriores de las presentes conclusiones he pretendido seguir con esta tradición. [128] No obstante, dado que es el cometido del Abogado General prestar total asistencia al Tribunal de Justicia al explorar todas las posibles dimensiones del asunto remitido, voy a efectuar también unas observaciones, ciertamente concisas, sobre los aspectos más amplios, de carácter institucional, a los que alude el órgano jurisdiccional remitente.

200. Habida cuenta de las inquietudes expresadas por el órgano jurisdiccional remitente (1), voy a examinar, tras formular algunas consideraciones generales sobre el marco jurídico de la Unión (2), si las exigencias de la independencia judicial consagradas en el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta y en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, se oponen a la aplicación de la resolución n.º 685/2018 del Tribunal Constitucional (3).

1) Inquietudes del órgano jurisdiccional remitente

201. En sus resoluciones de remisión, el órgano jurisdiccional remitente alude a diferentes problemas relativos al estatuto y la composición del Tribunal Constitucional en general [i)]; a sus competencias, en particular, las relativas a la declaración de la existencia de conflictos jurídicos de carácter constitucional, y al ejercicio específico de estas competencias en el procedimiento que concluyó con la resolución n.º 685/2018 [ii)], y a los efectos de esta resolución sobre el principio de seguridad jurídica [iii)].

202. El primer conjunto de inquietudes, referidas al estatuto y a la posición del Tribunal Constitucional, lo expone con mayor detalle el órgano jurisdiccional remitente en su resolución de remisión en el asunto C-547/19. Allí observa que el Tribunal Constitucional no es una autoridad judicial, pues no forma parte del poder judicial. En el nombramiento de sus miembros desempeñan un importante papel las consideraciones políticas. Con arreglo al artículo 142, apartado 3, de la Constitución de Rumanía, de los nueve miembros del Tribunal Constitucional «tres jueces serán nombrados por el Congreso, tres por el Senado y tres por el Presidente de Rumanía».

203. El segundo conjunto de inquietudes, igualmente analizado en la resolución de remisión en el asunto C-547/19, trata de las competencias del Tribunal Constitucional para la declaración de la existencia de conflictos de carácter constitucional. Las inquietudes se refieren tanto a las autoridades legitimadas para iniciar el procedimiento como a las consecuencias de este procedimiento en las competencias del poder judicial.

204. Por un lado, el órgano jurisdiccional remitente señala que, con arreglo al artículo 146, letra d), de la Constitución de Rumanía, el procedimiento de declaración de la existencia de conflictos de carácter constitucional solo puede iniciarse a instancia del Presidente de Rumanía, de los presidentes de ambas cámaras, del Primer Ministro o del Presidente del CSM. A excepción del Presidente del CSM, las demás personas legitimadas son cargos políticos. En opinión del órgano jurisdiccional remitente, este hecho, sumado al elemento político que incide en la designación de los miembros del Tribunal Constitucional, crea las condiciones para facilitar la intervención en la justicia con fines políticos o en interés de algunas personas influyentes en el mundo político. El órgano jurisdiccional remitente parece entender que este riesgo queda patente por el hecho de que el procedimiento que concluyó con la resolución n.º 685/2018, iniciado por el Primer Ministro, se produjo en un momento en el que el presidente del Congreso,

[128] Véase también el punto 119 de las presentes conclusiones.

que también ocupaba el cargo de presidente del partido en el Gobierno, figuraba como imputado en un procedimiento penal atribuido a una sala de cinco jueces constituida para juzgar asuntos penales.

205. Por otro lado, en cuanto a las consecuencias que el procedimiento específico de declaración de la existencia de conflictos de carácter constitucional en la independencia del poder judicial, el órgano jurisdiccional remitente explica que no está clara la diferenciación entre las «meras cuestiones de legalidad», que deberían poder resolver los tribunales ordinarios, y los «conflictos de carácter constitucional», cuya resolución incumbe al Tribunal Constitucional. El órgano jurisdiccional remitente observa que una resolución judicial contraria a la ley es una resolución ilegal, y un acto administrativo contrario a la ley es un acto ilegal, pero no la manifestación de un «conflicto jurídico de naturaleza constitucional con el poder legislativo». En esos supuestos, el remedio consiste en emplear vías de recurso o, según los casos, en interponer un recurso contencioso-administrativo.

206. Por lo que se refiere, en concreto, a la adopción de la resolución n.º 685/2018, el órgano jurisdiccional remitente señala que la interpretación que hizo la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo en su resolución n.º 3/2014 vino motivada por la imprecisión de la ley. Por lo tanto, no puede calificarse como un acto intencionado de negar la voluntad del legislador. A este respecto, el Tribunal Constitucional simplemente opuso a la interpretación del Tribunal Supremo de las disposiciones imprecisas de la ley la suya propia. Por este motivo, el órgano jurisdiccional remitente considera que el control de la legalidad de la actividad del Tribunal Supremo por parte del Tribunal Constitucional, así como el hecho de que este ordenase la transferencia al CSM de competencias que, con arreglo a la ley, le correspondían al Tribunal Supremo, puede tener un impacto negativo no solo en la independencia de la justicia, sino también en los fundamentos del Estado de Derecho.

207. El tercer grupo de inquietudes se refiere a los efectos de la resolución controvertida sobre el principio de seguridad jurídica. En términos más generales, el órgano jurisdiccional remitente observa, en su resolución en el asunto C-357/19, que los principios de independencia judicial y de seguridad jurídica se oponen al reconocimiento de efectos obligatorios a la resolución n.º 685/2018 sobre las resoluciones que hayan adquirido firmeza en el momento de la adopción de la resolución del Tribunal Constitucional, salvo que existan motivos graves que hagan dudar de que en tales asuntos se haya respetado el derecho a un juicio justo. La interpretación hecha por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, incorporada en el Reglamento del Tribunal Supremo, no impugnada y aceptada unánimemente por la práctica judicial, no constituye un motivo razonable que justifique tales efectos.

2) Marco jurídico del Derecho de la Unión

208. La estructura y organización del poder judicial corresponde a las competencias de los Estados miembros en virtud del principio general de autonomía institucional.[129] Esta competencia comprende la creación y el funcionamiento de un tribunal constitucional. El principio de independencia judicial no exige a los Estados miembros adoptar ningún modelo

[129] Véanse los puntos 227 a 232 de las conclusiones AFJR.

constitucional determinado que rija las relaciones y la interacción entre los diferentes poderes del Estado, [130] obviamente siempre que se mantenga una cierta separación básica de los poderes (que es esencial en el Estado de Derecho). [131]

209. Al estructurar sus instituciones y procesos judiciales, los Estados miembros deben cumplir también con las obligaciones que les 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. [132] Pero no hay ningún modelo o sistema concreto predeterminado o válido por definición. Lo que hace la jurisprudencia del Tribunal de Justicia 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 TEDH.

210. El elemento *externo* de la independencia judicial, estrechamente asociado con el principio de imparcialidad, 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». [133] 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». [134]

211. 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 la cuestión de 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. [135]

212. (La doctrina de) la apariencia también es un elemento relevante para la apreciación objetiva de la imparcialidad, que exige preguntarse si, independientemente de la conducta personal del juez, determinados hechos verificables permiten dudar de su imparcialidad. [136] En particular, con respecto a los nombramientos judiciales, es necesario «asegurarse de que las condiciones materiales y las normas de procedimiento que rigen la adopción de las decisiones de nombramiento impiden que se susciten dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en lo que

130 Véase, con respecto al artículo 47, párrafo segundo, 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.

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

132 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.

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

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

135 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, en remisión, en este sentido, a las sentencias del TEDH de 21 de junio de 2011, Fruni/Eslovaquia, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, apartado 141, y de 6 de noviembre de 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá/Portugal, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, apartado 144 y jurisprudencia citada.

136 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, en remisión a las sentencias del TEDH de 6 de mayo de 2003, Kleyn y otros/Países Bajos, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, apartado 191 y jurisprudencia citada, y TEDH de 6 de noviembre de 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá/Portugal, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, apartados 145, 147 y 149 y jurisprudencia citada.

respecta a la impermeabilidad de los jueces de que se trate frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio, una vez nombrados los interesados». [137]

213. No obstante, a fin de comprobar que se respeta ese límite, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado a favor de un análisis general que tiene en cuenta elementos relativos a la estructura institucional, la normativa aplicable y la aplicación práctica. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que, por ejemplo, el solo hecho de que los poderes ejecutivo o legislativo intervengan en el proceso de los nombramientos judiciales no genera una relación de subordinación si, una vez nombrados, los jueces no son objeto de presiones y no reciben instrucciones en el desempeño de las obligaciones de su cargo. [138]

214. El Tribunal de Justicia ha declarado que «la independencia de un órgano jurisdiccional nacional, incluso desde el punto de vista de las condiciones en las que tiene lugar el nombramiento de sus miembros, debe apreciarse a la vista del conjunto de factores pertinentes». [139] Esto significa que, aunque algunos de los aspectos señalados por un órgano jurisdiccional nacional pudieran no ser criticables en sí, la combinación de esos aspectos, sumada a las circunstancias que los envuelven, puede resultar problemática. [140]

3) Análisis

i) Composición y estatuto del Tribunal Constitucional

215. Respecto al primer conjunto de problemas planteados por el órgano jurisdiccional remitente, relativos a la *composición y estatuto del Tribunal Constitucional*, a mi entender el método de nombramiento de dicho tribunal no es, de por sí, problemático. El solo hecho de que participen instituciones «políticas» en el nombramiento de un órgano como el Tribunal Constitucional no lo convierte en un órgano político perteneciente o supeditado al ejecutivo. Lo importante es que los jueces constitucionales, una vez nombrados, estén libres de toda influencia o presión en el desempeño de sus funciones. [141]

216. Realmente, desde el punto de vista estructural y organizativo, los tribunales constitucionales no son como los demás órganos jurisdiccionales. En este sentido y en esta medida, los tribunales constitucionales, especialmente en los sistemas donde ejercen un control constitucional especializado y concentrado, no son en absoluto como cualquiera de los órganos jurisdiccionales ordinarios de un sistema nacional. [142] Sin embargo, aunque en ocasiones puedan surgir dudas

137 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 134 y jurisprudencia citada. Véase también la sentencia de 26 de marzo de 2020, Reexamen Simpson y HG/Consejo y Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), apartado 71 y jurisprudencia citada.

138 Véanse, en este sentido, 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 133 y jurisprudencia citada, y de 9 de julio de 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), apartado 54.

139 Sentencia de 9 de julio de 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), apartado 56.

140 Véanse, en este sentido, 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, y de 9 de julio de 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), apartado 57.

141 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), apartado 133 y jurisprudencia citada.

142 Véase, por ejemplo, sobre este tema, Grimm, D., «Constitutions, Constitutional Courts and Constitutional Interpretation at the Interface of Law and Politics», *EMERJ*, vol. 21(3), 2019, pp. 55-71; Ginsburg, T., y Garoupa N., «Building Reputation in Constitutional Courts: Political and Judicial Audiences», *Arizona Journal of International and Comparative law*, vol. 28, 2011, pp. 539-568.

taxonómicas en cuanto a cuál de los tres poderes del Estado pertenecen, esto no significa que, en consecuencia, dichos tribunales no sean órganos jurisdiccionales.[143] Para este concepto, al determinar el estatuto de los jueces del Tribunal Constitucional y las garantías jurídicas de independencia durante su mandato, es importante que estos tribunales dispongan de los necesarios atributos de imparcialidad e independencia.

217. Esto también responde a la cuestión del nombramiento. Quién nombre efectivamente a los jueces no es determinante,[144] pero sí es relevante en parte, especialmente en relación con su proceso de selección. Lo verdaderamente importante son las garantías de independencia en el ejercicio de su cargo, combinadas quizá con su actuación efectiva. A título incidental, cabría afirmar que es precisamente la implicación de otros poderes del Estado en el nombramiento de los jueces lo que constituye un auténtico ejemplo de separación de poderes. Esta no ha de ser confundida con concepciones obsoletas de la independencia judicial que en realidad significan aislamiento judicial.

218. En el contexto de los presentes asuntos procede señalar que el principio de independencia forma parte del estatuto constitucional de los jueces del Tribunal Constitucional en virtud del artículo 145 de la Constitución de Rumanía. Con arreglo a su artículo 142, apartado 2, el mandato de nueve años de los jueces constitucionales no es renovable. Además, durante dicho período son inamovibles, a tenor del artículo 145. Los requisitos para su nombramiento, entre los cuales figuran excelentes cualificaciones jurídicas, un elevado nivel de competencia profesional y al menos dieciocho años de experiencia en una profesión jurídica o de enseñanza en una facultad de Derecho, están establecidos en el artículo 143. Además, tal como observa la Comisión, el artículo 144 de la Constitución de Rumanía también establece un régimen de incompatibilidades para los jueces constitucionales, a fin de garantizar su independencia.

219. Por otro lado, los tribunales constitucionales en general[145] y el Tribunal Constitucional rumano en particular[146] también han sido considerados interlocutores válidos por el Tribunal de Justicia en relación con el procedimiento prejudicial previsto en el artículo 267 TFUE, que exige, al menos, un cierto grado de independencia para que puedan considerarse «órganos jurisdiccionales» a efectos de dicha disposición.[147]

ii) Competencias y actuación del Tribunal Constitucional

220. De igual manera, las inquietudes del órgano jurisdiccional remitente en cuanto a las competencias del Tribunal Constitucional de resolución de conflictos jurídicos de carácter constitucional entre los poderes del Estado pertenecen al ámbito de la autonomía institucional y procesal de los Estados miembros.

143 Véase, sobre este debate y desde un punto de vista comparativo, alimentado por la especial naturaleza del Tribunal Constitucional francés, Favoreu, L., y Mastor, W., *Les cours constitutionnelles*, 2.ª ed., Dalloz, París, 2016, pp. 22 y siguientes.

144 De lo contrario ¿el hecho de que en un número significativo de Estados miembros los jueces sean nombrados por el jefe de Estado o de Gobierno, es decir, por el ejecutivo, significa también que por eso mismo ninguno de ellos es independiente?

145 Entre los muchos asuntos remitidos hasta ahora por los tribunales constitucionales nacionales, véanse, por ejemplo, las sentencias de 1 de marzo de 2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats y otros (C-236/09, EU:C:2011:100); de 26 de febrero de 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107); de 30 de mayo de 2013, F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358), y de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400).

146 Sentencia de 5 de junio de 2018, Coman y otros (C-673/16, EU:C:2018:385).

147 Véase, por ejemplo, la sentencia de 19 de septiembre de 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587), apartados 49 a 53, o más recientemente, las sentencias de 21 de enero de 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17), apartados 55 y siguientes; de 9 de julio de 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), apartados 45 y siguientes, y de 16 de julio de 2020, Governo della Repubblica italiana (Estatuto de los magistrados italianos) (C-658/18, EU:C:2020:572), apartados 42 y siguientes.

221. No hay ningún catálogo predeterminado de competencias que los tribunales constitucionales hayan de tener atribuidas o no para cumplir con el principio de la Unión de independencia judicial. En cierto modo, es inherente a las funciones de los tribunales constitucionales que sus facultades tengan efectos (directos o indirectos) sobre las resoluciones de los órganos jurisdiccionales ordinarios. [148]

222. Tan solo cabe añadir que, al menos que yo conozca, ninguno de los tribunales constitucionales europeos ha sido capaz de establecer una fórmula precisa para diferenciar las cuestiones de trascendencia «constitucional» y las de «simple» legalidad. La ausencia de una clara distinción a este respecto ha dado lugar en el pasado a no pocos conflictos entre los tribunales supremos (ordinarios) nacionales y los tribunales constitucionales, en particular en los sistemas que conocen un control de constitucionalidad concreto (o individual) basado en el recurso de constitucionalidad individual. [149]

iii) Principio de cosa juzgada

223. Por último, procede señalar que el carácter específico de estos efectos y las consecuencias prácticas de las sentencias de los tribunales constitucionales también figuran entre los aspectos cuya definición corresponde a los ordenamientos jurídicos nacionales, incluida la protección de principios como el de cosa juzgada y el de seguridad jurídica.

224. En el marco concreto del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia ha recalcado reiteradamente la importancia de dichos principios. [150] En consecuencia, por lo que respecta a las exigencias derivadas del Derecho de la Unión, aparte de algunas situaciones muy excepcionales, [151] el Tribunal de Justicia nunca ha exigido anular con carácter general la fuerza de cosa juzgada de resoluciones firmes. Sin embargo, al mismo tiempo el Tribunal de Justicia no se ha mostrado en desacuerdo con los recursos extraordinarios dirigidos a la revisión de sentencias firmes contrarias al Derecho de la Unión en Rumanía, y ha respetado la ponderación efectuada por el legislador nacional y su elección procesal particular. [152] Por lo tanto, con mayor motivo ha de ser así con los efectos y consecuencias de las sentencias de un tribunal constitucional.

iv) Salvedad

225. Como ya expuse en las conclusiones AFJR, la naturaleza del examen, en cuanto a la independencia judicial e imparcialidad, que efectúa el Tribunal de Justicia en relación con los «asuntos estructurales» que desembocan en la revisión de determinadas soluciones institucionales o procesales a la luz de las exigencias del Derecho de la Unión, puede enfocarse de

148 Véase un análisis comparativo, por ejemplo, en Cremer, H.-J., Die Wirkungen verfassungsrechtlicher Entscheidungen: Ein Vergleich zwischen der Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland und der Rechtslage in den Staaten Mittel- und Osteuropas, en Frowein, J. A., Marauhn, T. (eds.), *Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*, Springer, Berlín, 1998, p. 237, y en los diversos artículos de Luchterhandt, O. y otros (eds.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*, Nomos, Baden-Baden, 2007.

149 Véase un estudio comparativo, con ejemplos de Alemania, España, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia, en el volumen editado por el Ústavní soud (Tribunal Constitucional, República Checa) con el título de *The Limits of the Constitutional Review of the Ordinary Courts' Decisions in the Proceedings on the Constitutional Complaint*, Linde, Praga, 2005. Respecto al criticado «exceso» de control constitucional, véase, por ejemplo, Bundesministerium der Justiz, *Entlastung des Bundesverfassungsgerichts: Bericht der Kommission*, Moser, Bonn, 1998, pp. 62 a 66.

150 Véase un ejemplo reciente en la sentencia de 2 de abril de 2020, CRPNPAC y Vueling Airlines (C-370/17 y C-37/18, EU:C:2020:260), apartado 88 y jurisprudencia citada.

151 Esbozadas y analizadas recientemente en mis conclusiones presentadas en el asunto Călin (C-676/17, EU:C:2019:94), puntos 80 y siguientes.

152 Sentencia de 11 de septiembre de 2019, Călin (C-676/17, EU:C:2019:700), apartado 57.

tres formas diferentes: la «valoración sobre el papel», la «combinación de papeles» o la «aplicación de los papeles» en la práctica, así como el análisis de la práctica en sí, que es algo totalmente diferente a lo que consta en el papel. [153]

226. En los presentes asuntos, el examen de la «teoría» o «sobre el papel» no parece arrojar ninguna duda sobre la imparcialidad o la independencia del Tribunal Constitucional.

227. Ciertamente, no se pueden pasar por alto las alusiones a posibles riesgos, e incluso las insinuaciones ocasionales que aparecen en los autos, en particular en relación con la resolución n.º 685/2018 en concreto, con los actores implicados y con los motivos que estos alegan. [154]

228. Sin embargo, esa cuestión sería muy diferente de la que se le plantea al Tribunal de Justicia. [155] Lamentablemente, en la actual Unión Europea es concebible que se puedan dar casos de manipulación o abuso manifiesto de un determinado procedimiento constitucional que, pese a someterse a normas aparentemente neutras, pueda utilizarse en beneficio o interés de una persona o grupo particular. Una hipótesis aún más extrema sería aquella en que no se tratase solo de uno o varios déficits institucionales, sino de la perversión de toda una institución judicial. En tal caso no podrían garantizarse las garantías fundamentales y estructurales de la independencia e imparcialidad de la institución, por ejemplo, al quedar políticamente secuestrada toda la institución merced al sistema de nombramientos, o por materializarse claramente las amenazas a la estructura general de la separación de poderes. [156]

229. Sin embargo, coincidiendo plenamente con la Comisión en este aspecto, en los presentes asuntos no se han evidenciado elementos que puedan cuestionar la independencia o imparcialidad del Tribunal Constitucional. Antes bien, las inquietudes del órgano jurisdiccional remitente parecen referirse a consideraciones vinculadas a la interpretación del Derecho nacional acogida por la resolución del Tribunal Constitucional y sus consecuencias para la actuación del órgano jurisdiccional remitente, con la que este simplemente no está de acuerdo.

v) Conclusión provisional

230. Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión prejudicial en el asunto C-357/19, en lo que se refiere al principio de independencia judicial, y a la cuestión prejudicial del asunto C-547/19, que el principio de independencia judicial, consagrado en el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta y en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, no se opone a la adopción de una resolución por el tribunal constitucional nacional que, en el ejercicio de sus competencias constitucionales, se pronuncie sobre la legalidad de la composición de las salas judiciales del tribunal supremo nacional, aunque tenga como consecuencia la posibilidad de que se interpongan recursos extraordinarios contra sentencias firmes.

153 Puntos 240 a 243 de dichas conclusiones.

154 Véase también el punto 204 de las presentes conclusiones.

155 Para varios argumentos formulados ante el Tribunal de Justicia, en detalle, véanse mis conclusiones AFJR, puntos 235 a 248.

156 Véase un ejemplo de una situación similar en 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 142 a 152.

5. Principio de primacía

231. Con su tercera cuestión en el asunto C-357/19, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el principio de primacía del Derecho de la Unión permite a un órgano jurisdiccional nacional dejar inaplicada una resolución del tribunal constitucional, recaída en un asunto relativo a un litigio constitucional y con carácter vinculante con arreglo al Derecho nacional.

232. Ya he respondido a esta cuestión desde el punto de vista de las obligaciones específicas que emanan del artículo 325 TFUE y de la protección de los derechos fundamentales. Habida cuenta de la respuesta que propongo al Tribunal de Justicia para las dos primeras cuestiones prejudiciales en el asunto C-357/19, no es necesario responder a la tercera.

233. No obstante, estimo conveniente añadir algunas observaciones finales sobre el principio de primacía y la obligación de los órganos jurisdiccionales nacionales de seguir las resoluciones del tribunal constitucional. Y lo hago no solo ante la posibilidad de que el Tribunal de Justicia no comparta las respuestas que propongo a las dos primeras cuestiones prejudiciales en el asunto C-357/19, sino también porque tras dicha cuestión general se esconde otro problema de gran calado: según se desprende de la resolución de remisión, la tercera cuestión prejudicial parece motivada por el hecho de que, con arreglo al artículo 99, letra ș), de la Ley n.º 303/2004, la inaplicación de una resolución del Tribunal Constitucional constituye una infracción disciplinaria en el Derecho nacional. [157]

234. Hasta cierto punto, la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia ya ofrece respuestas a esta cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente.

235. Por un lado, existe reiterada jurisprudencia sobre la primacía del Derecho de la Unión y sus consecuencias para las autoridades judiciales y los procedimientos nacionales. En primer lugar, los órganos jurisdiccionales nacionales encargados de aplicar las disposiciones del Derecho de la Unión están obligados a garantizar la plena eficacia de estas normas dejando inaplicada en caso de necesidad, por su propia iniciativa, cualquier disposición contraria de la legislación nacional sin solicitar o esperar su previa derogación por el legislador o mediante cualquier otro procedimiento constitucional. [158] En segundo lugar, son incompatibles con las exigencias inherentes a la propia naturaleza del Derecho de la Unión las disposiciones o prácticas que reduzcan la eficacia del Derecho de la Unión por el hecho de negar al juez competente para aplicar ese Derecho la facultad de hacer, en el mismo momento de esa aplicación, todo lo necesario para excluir las disposiciones legislativas nacionales que pudiesen constituir un obstáculo, incluso temporal, a la plena eficacia de las normas de la Unión directamente aplicables. [159] En tercer lugar, estas consideraciones son válidas para todas las disposiciones nacionales, de cualquier rango, incluidas las de carácter constitucional. [160]

157 Véase el punto 7 de las presentes conclusiones. En el contexto del presente asunto no deja de ser una posibilidad la aplicación de esta disposición, si el Tribunal de Justicia acogiese cierta interpretación del Derecho de la Unión y la pusiese después en práctica el órgano jurisdiccional remitente en el ámbito nacional, actuando posiblemente en contra de una resolución del Tribunal Constitucional. Sin embargo, esta misma disposición ha sido aplicada ya en otro asunto paralelo ante el Tribunal de Justicia: véanse mis conclusiones presentadas hoy mismo en el asunto C-379/19, DNA — Serviciul Territorial Oradea, donde se expone que se ha iniciado una investigación disciplinaria contra el juez remitente porque, al formular la petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia, expresó su desacuerdo con una resolución del Tribunal Constitucional.

158 Véase un ejemplo reciente en la sentencia de 4 de diciembre de 2018, The Minister for Justice and Equality y Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979), apartado 35 y jurisprudencia citada.

159 Véase con carácter reciente, por ejemplo, la sentencia de 4 de diciembre de 2018, The Minister for Justice and Equality y Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979), apartado 36 y jurisprudencia citada.

160 Véase, en este sentido, la sentencia de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), apartado 61 y jurisprudencia citada.

236. Por lo tanto, en principio y, por supuesto, presumiendo que exista realmente alguna incompatibilidad material entre la resolución constitucional controvertida en el presente asunto y el Derecho de la Unión (lo cual, a mi parecer, no es cierto), el principio de primacía debe interpretarse en el sentido de que permite a los órganos jurisdiccionales dejar inaplicada una resolución del tribunal constitucional nacional si consideran que es la única forma posible de cumplir con las obligaciones que se derivan de disposiciones del Derecho de la Unión directamente efectivas.

237. Por otro lado, en lo que atañe al procedimiento prejudicial y a su posible incidencia en la jerarquía judicial nacional y a la obligación de atenerse a la jurisprudencia de un tribunal superior, desde la sentencia Rheinmühlen I [161] la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha sido muy clara, y en ella merecen mención y énfasis tres importantes principios que son aplicables también a las sentencias de los tribunales constitucionales. [162]

238. En primer lugar, cuando un órgano jurisdiccional nacional considera que una resolución de un tribunal superior le obliga a dictar una resolución contraria al Derecho de la Unión, las normas nacionales que establecen la obligación de los tribunales inferiores de atenerse a la jurisprudencia de los superiores no pueden suprimir la facultad de remitir una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia. En segundo lugar, un órgano jurisdiccional nacional que haya ejercido la facultad discrecional que le confiere el artículo 267 TFUE está sujeto a la interpretación que haya hecho el Tribunal de Justicia y, si es preciso, ha de desatender las sentencias del tribunal superior. [163] En tercer lugar, en mi opinión, estas consideraciones también son válidas en caso de que un tribunal inferior estime que la sentencia de un tribunal superior es incompatible con el Derecho de la Unión, sin remitir una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia. En efecto, la jurisprudencia ha insistido en que la *posibilidad* de que los tribunales de instancias inferiores de remitir una petición de decisión prejudicial, si es preciso, dejando sin aplicar las instrucciones de un órgano jurisdiccional superior que resulten contrarias al Derecho de la Unión no puede transformarse en una obligación de efectuar la remisión. [164]

239. En efecto, el Derecho de la Unión autoriza al juez nacional a no atenerse a la opinión jurídica (en cualquier otro caso, vinculante) de un tribunal superior si entiende que esta interpretación es contraria al Derecho de la Unión. Es perfectamente lógico que, desde la perspectiva del Derecho de la Unión, suceda lo mismo con cualquier (consiguiente) sanción nacional por tal actuación: si, desde el punto de vista del Derecho de la Unión, esta es correcta, no cabe imponer sanción alguna.

240. No obstante, hay un «pero» ciertamente importante. En mi opinión, el Derecho de la Unión proporciona a los jueces nacionales un «permiso para discrepar» limitado, no un «permiso para inaplicar» absoluto. Habida cuenta de la estructura del ordenamiento jurídico de la Unión, dentro del cual el Tribunal de Justicia es el intérprete máximo del Derecho de la Unión, la citada jurisprudencia del Tribunal de Justicia tiene una finalidad: mantener la puerta de este Tribunal abierta a los tribunales inferiores de los Estados miembros. En particular, las instancias superiores nacionales no han de tener la capacidad de impedir, mediante el simple ejercicio de su autoridad formal dentro del sistema interno, que los órganos jurisdiccionales sometidos a ellos remitan peticiones de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia.

161 Sentencia de 16 de enero de 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf (166/73, EU:C:1974:3).

162 Sentencia de 15 de enero de 2013, Križan y otros (C-416/10, EU:C:2013:8), apartado 70.

163 Véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de octubre de 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581), apartados 27, 28 y 30, y de 15 de enero de 2013, Križan y otros (C-416/10, EU:C:2013:8), apartados 68 y 69.

164 Sentencias de 19 de enero de 2010, Kücükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21), apartados 53 a 55; de 5 de octubre de 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581), apartado 28, y auto de 3 de septiembre de 2020, Vikingo Fővállalkozó (C-610/19, EU:C:2020:673), apartado 75.

241. No obstante, esta finalidad también impone límites al alcance del permiso que concede el Derecho de la Unión. En efecto, si se llevasen al extremo formulaciones del Tribunal de Justicia, a menudo abstractas y, por ende, de gran alcance, no podría sino adherirme a las peticiones de reconsideración de la jurisprudencia Rheinmühlen, nada menos que desde 2010.[165] Desde un punto de vista abstracto e institucional, podría decirse que dicha jurisprudencia se basa en una serie de presunciones tácitas infundadas, entre ellas la de que los órganos jurisdiccionales superiores nacionales están deseosos de impedir que los inferiores sometidos a ellos remitan peticiones de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia. Afortunadamente, al menos hasta hace muy poco tiempo,[166] esta presunción no se había visto confirmada.

242. Visto así, me atrevería a sugerir que la citada jurisprudencia del Tribunal de Justicia debería interpretarse en el sentido de que deja un margen para el debate racional acerca de la correcta interpretación del Derecho de la Unión entre todas las autoridades judiciales nacionales, independientemente de su jerarquía. Sin embargo, en modo alguno debe entenderse como un comodín ilimitado y universal que pueda utilizar el juez para protegerse, en cualquier circunstancia, de las normas ordinarias relativas al procedimiento judicial, la jerarquía y la disciplina en el plano nacional.

243. Más allá de esta reserva general, no creo que se pueda ofrecer una orientación mucho mayor, dada la enorme variedad de situaciones que se pueden dar en la práctica. No obstante, la cuestión de fondo en todos los casos consiste en *razonar* adecuadamente cualquier elemento y consideración relativos al Derecho de la Unión de que se trate en el caso concreto. Esta tarea, ciertamente transversal,[167] basta por sí sola para distinguir parcialmente qué argumentos derivados del Derecho de la Unión permanecen dentro del debate jurídico racional. En cualquier caso, la regla de oro es que *siempre ha de ser posible* una discrepancia debidamente razonada por un órgano jurisdiccional (inferior), en particular cuando se aborda una cuestión por primera vez que puede desembocar en una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia.

244. Todo ello se opone, tal como recientemente ha confirmado el Tribunal de Justicia, a que las disposiciones nacionales expongan a los jueces nacionales a procedimientos disciplinarios solo *por* haber planteado al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial,[168] y yo añadiría que *independientemente* del resultado de tal petición. Esto significa que la mera perspectiva de poder ser sometido, en su caso, a un procedimiento disciplinario por haber efectuado tal remisión (o haber decidido mantenerla después de haberla realizado) puede suponer que los jueces nacionales no puedan ejercer de manera efectiva la facultad y las funciones de los órganos jurisdiccionales nacionales en el marco del artículo 267 TFUE.[169] Además, una garantía esencial de la independencia judicial consiste en no ser objeto de procedimientos disciplinarios u otras medidas por haber ejercido tal facultad de solicitar una interpretación al Tribunal de Justicia.[170]

165 Véanse, por ejemplo, las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el asunto Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:336), puntos 23 a 39.

166 Se ha de admitir que, en la actual situación de algunos Estados miembros, la jurisprudencia Rheinmühlen podría recobrar vida y adquirir otra razón estructural: la de proteger a los disidentes judiciales.

167 Ello se deduce del propio artículo 47 de la Carta, en relación con el artículo 6, apartado 1, del CEDH. Véase también, por ejemplo, la sentencia de 6 de septiembre de 2012, Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531), apartados 53 y siguientes.

168 Véase la sentencia de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartado 58.

169 Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartados 57 y 58.

170 Sentencia de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartado 59. Véanse también, en este sentido, la sentencia de 5 de julio de 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514), apartado 25, y el auto de 12 de febrero de 2019, RH (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110), apartado 47.

245. En definitiva, en una Unión basada en el Estado de Derecho, no puede sancionarse a un juez por ejercer legítimamente la facultad otorgada a todo «órgano jurisdiccional» de acudir al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 267 TFUE.

V. Conclusión

246. Propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía) del modo siguiente:

– Procede responder a la segunda cuestión prejudicial del asunto C-357/19 en el sentido de que el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no se opone a que, en una situación que, en principio, está comprendida en el ámbito del Derecho de la Unión pero no está totalmente regulada por él, un tribunal constitucional declare, en aplicación de criterios nacionales auténticos y razonables de protección de los derechos constitucionales y basándose en su interpretación de las disposiciones nacionales aplicables, que las salas judiciales del tribunal supremo nacional no han sido constituidas conforme a Derecho.

– Procede responder a la primera cuestión prejudicial en el asunto C-357/19 y a la cuestión prejudicial en el asunto C-547/19 del siguiente modo:

  – El artículo 325 TFUE, apartado 1, y los artículos 1, apartado 1, letras a) y b), y 2, apartado 1, del Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas se deben interpretar en el sentido de que no se oponen a una resolución de un tribunal constitucional nacional en la que se declare ilegal la composición de las salas del tribunal supremo nacional por haberse vulnerado el derecho a un juez imparcial, concurriendo con ello los requisitos para poder interponer recursos extraordinarios contra sentencias firmes.

  – El principio del Derecho de la Unión de independencia judicial, consagrado en el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta y en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, no se opone a la adopción de una resolución por un tribunal constitucional nacional que, en el ejercicio de sus competencias constitucionales, se pronuncie sobre la legalidad de la composición de las salas judiciales del tribunal supremo nacional, aunque ello tenga como consecuencia la posibilidad de que se interpongan recursos extraordinarios contra sentencias firmes.

– Habida cuenta de la respuesta dada a las cuestiones prejudiciales primera y segunda en el asunto C-357/19, no procede responder a la tercera cuestión prejudicial en dicho asunto.