

**Asunto C-291/19 P****Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

9 de abril de 2019

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Curtea de Apel Braşov (Tribunal Superior de Braşov, Rumanía)

**Fecha de la resolución de remisión:**

28 de marzo de 2019

**Denunciante:**

SO

**Denunciados:**

TP y otros

**Objeto del procedimiento principal**

Recurso interpuesto ante la Curtea de Apel Braşov, Secţia penală (Tribunal Superior de Braşov, Sección penal, Rumanía) por SO contra las resoluciones por las que el fiscal competente, esto es, el Fiscal Jefe de Sección del Parchet de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (PÎCCJ) — Direcţia Naţională Anticorupţie (DNA) — Secţia de combatere a infracţiunilor asimilate infracţiunilor de corupţie (Fiscalía del Tribunal Supremo — Dirección nacional de lucha contra la corrupción — Sección para combatir los delitos asimilados a los delitos de corrupción) ordenó el archivo y confirmó su decisión de archivar varias denuncias mediante las que la denunciante reprocha a varios magistrados fiscales y jueces y a un abogado la comisión de diversos delitos.

**Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial**

Sobre la base del artículo 19 TUE, apartado 3, letra b), y del artículo 267 TFUE, la Curtea de Apel Braşov solicita la interpretación de la Decisión 2006/928/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2006, del artículo 2 TUE, del artículo 4 TUE,

apartado 3, y del principio de independencia de los jueces consagrado en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

### Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Debe considerarse el Mecanismo de cooperación y verificación (MCV), establecido en virtud de la Decisión 2006/928/CE de la Comisión Europea de 13 de diciembre de 2006, como un acto adoptado por una institución de la Unión Europea, en el sentido del artículo 267 TFUE, que puede estar sujeto a la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea?
- 2) ¿Tienen carácter obligatorio para el Estado Rumano las exigencias formuladas en los informes elaborados en el marco del Mecanismo de cooperación y verificación (MCV), en particular (pero no solo) en lo que atañe a la necesidad de efectuar modificaciones legislativas que se ajusten a las conclusiones de dicho Mecanismo y a las recomendaciones emitidas por la Comisión de Venecia y por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa?
- 3) ¿Debe interpretarse el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea en relación con el artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea en el sentido de que la obligación del Estado miembro de respetar los principios del Estado de Derecho también incluye la necesidad de que Rumanía respete las exigencias impuestas a través de los informes elaborados en el marco del Mecanismo de cooperación y verificación (MCV), establecido en virtud de la Decisión 2006/928/CE de la Comisión Europea de 13 de diciembre de 2006?
- 4) ¿Se opone el principio de independencia de los jueces, consagrado por el artículo 19, apartado 1, párrafo segundo, del Tratado de la Unión Europea y por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tal como fue interpretado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala, sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117), a la creación de la Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia) en el marco de la Fiscalía de la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía), a la vista del modo de nombramiento en el cargo y de revocación del mismo de los fiscales que integran esta Sección, así como de la manera en que ejercen sus funciones en ella y de cómo se determina su competencia profesional en relación con el escaso número de puestos de dicha Sección?
- 5) ¿Se opone el artículo 47 [párrafo segundo] de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, relativo al derecho a un juicio justo en un plazo razonable, a la creación de la Sección para la investigación de los

delitos cometidos en la Administración de justicia, en el marco de la Fiscalía de la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía), a la vista del modo en el que se ejercen las funciones en ella y de cómo se determina la competencia profesional en relación con el escaso número de puestos de esta Sección?

### **Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas**

Artículos 2 TUE, 4 TUE, apartado 3, y 19 TUE, apartado 1

Artículos 37 y 38 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea (DO 2005, L 157, p. 203)

Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

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

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances realizados por Rumanía en el ámbito del Mecanismo de cooperación y verificación, de 25 de enero de 2017, en el que, tras haberse señalado que las medidas tomadas para alcanzar los objetivos del MCV «solo pueden evaluarse plenamente determinando si sus efectos previstos se notan en la práctica, y si puede considerarse que se integran en el marco jurídico e institucional de Rumanía y son irreversibles», se añade que «determinadas cuestiones subyacentes como el hecho de que se ponga en tela de juicio la independencia judicial y la autoridad de las resoluciones judiciales, y en ocasiones ciertos intentos de revertir determinadas reformas, han frenado inevitablemente el ritmo de los avances hacia la consecución de los objetivos del MCV»

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los progresos realizados por Rumanía en el marco del Mecanismo de cooperación y verificación, de 13 de noviembre de 2018: punto 3.1, «Primer objetivo de referencia: Independencia y reforma del poder judicial», incluido en el capítulo 3 «Evaluación de los progresos hacia el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el informe de enero de 2017», y capítulo 4 «Conclusiones»

Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117): apartados 42 a 44

Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), apartado 48

Sentencia de 13 de junio de 2017, Florescu y otros (C-258/14, EU:C:2017:448)

### **Disposiciones de Derecho nacional invocadas**

Artículos 175 y 297 del Código Penal y artículos 339, 340 y 341 del Código de Enjuiciamiento Penal, cuyo contenido figura en la petición de decisión prejudicial en el asunto C-195/19

Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (Ley n.º 78/2000 relativa a la prevención, la detección y el castigo de los delitos de corrupción): artículo 13 *ter*, que establece que, en el delito de abuso en el ejercicio de funciones, si el funcionario público ha obtenido para sí o para un tercero un provecho indebido, los límites especiales de la pena se incrementarán en un tercio

Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Ley n.º 304/2004, relativa a la organización judicial): artículos 88 *bis* a 88 *decies*, cuyo contenido se encuentra en la petición de decisión prejudicial formulada en el asunto C-195/19, y artículos 88 *undecies* y 88 *duodecies*, sobre la actividad que, en el marco de la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia, desempeñan los oficiales y agentes de policía judicial en comisión de servicios, bajo la dirección y el control directo de los fiscales de dicha Sección, así como sobre la incorporación a esa Sección de especialistas en el ámbito del tratamiento y la explotación de información económica, financiera, aduanera, informática y otros, habiendo sido introducidos estos dos artículos mediante el Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 12/2019

Decreto ley con carácter de urgencia n.º 7/2019 que, entre otros, modifica y complementa la Ley n.º 304/2004. Este Decreto ley introduce en el artículo 88 *bis* un nuevo apartado, el apartado 6, según el cual en el caso de delitos que sean de la competencia de la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia se entenderá por «fiscal jerárquicamente superior» el fiscal jefe de la Sección, incluso para las decisiones adoptadas con anterioridad a la entrada en funcionamiento de dicha Sección. Ese mismo Decreto ley modifica el artículo 88 *octies*, añadiendo, en su apartado 1, letra d), una nueva atribución para la Sección, consistente en la interposición y retirada de recursos en los asuntos de la competencia de la Sección, incluso en los asuntos pendientes ante los tribunales y en los resueltos definitivamente antes de su entrada en funcionamiento

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea SIIJ (Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 90/2018 sobre determinadas medidas para dotar de operatividad a la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia: artículos I y II, cuyo tenor se encuentra en la petición de decisión prejudicial formulada en el asunto C-195/19

Resolución n.º 3, de 26 de febrero de 2019, de la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo), recaída en un procedimiento en interés de ley, que interpreta el artículo 88 *nonies*, apartado 2, de la Ley n.º 304/2004 en el sentido de que en las vistas celebradas en asuntos instruidos por la Dirección nacional de lucha contra la corrupción actuarán como fiscales los fiscales de la Sección Judicial de la Fiscalía de la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo), o fiscales adscritos a la fiscalía del tribunal competente para juzgar el asunto

Resoluciones n.º 1519/2011 y n.º 2/2012 de la Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional, Rumanía), cuyo contenido pertinente puede encontrarse en la petición de decisión prejudicial en el asunto C-195/19, y Resolución de la Curtea Constituțională n.º 104/2018, cuyo contenido pertinente, esto es, sus apartados 88 y 90, figura en la petición de decisión prejudicial en el asunto C-83/19

### **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 Mediante cuatro denuncias penales presentadas en diciembre de 2015 y en febrero de 2016, SO reprochaba a cuatro magistrados fiscales la comisión del delito de abuso en el ejercicio de sus funciones, tipificado en el artículo 297, apartado 1, del Código Penal, en combinación con el artículo 13 *ter* de la Ley 78/2000, reprochando asimismo a un abogado del Colegio de Abogados de Brașov la comisión del delito de tráfico de influencias, tipificado en el artículo 291, apartado 1, del Código Penal. SO sostuvo que dichos fiscales habían vulnerado distintas atribuciones de su cargo, ya fuera por haber denegado injustificadamente determinadas peticiones, o por su negativa a facilitarle información o a poner a su disposición copias de documentos parte de una instrucción, o también por su actuación extralimitándose de sus competencias legales y adoptando actos de manera ilícita e infundada.
- 2 Posteriormente, SO presentó una denuncia contra dos magistrados jueces de la Judecătoria Brașov (Tribunal de Primera Instancia de Brașov, Rumanía) y del Tribunalul Brașov (Tribunal de Distrito de Brașov, Rumanía), sosteniendo su pertenencia a un grupo criminal, al haber adoptado resoluciones en su contra en varios asuntos.
- 3 Tras haber realizado las investigaciones pertinentes, la Fiscalía de la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo) — Dirección nacional de lucha contra la corrupción (DNA) — Sección para combatir los delitos asimilados a los delitos de corrupción dispuso, mediante resolución de 8 de septiembre de 2017, el archivo de actuaciones, al haber comprobado que los hechos no estaban tipificados por la ley penal ni se habían cometido con la culpa requerida por esta última y, por lo que respecta al delito de constitución de grupo criminal, que los hechos no se habían producido.
- 4 SO impugnó esta resolución del fiscal competente ante el fiscal jerárquicamente superior, esto es, ante el Fiscal Jefe de la Sección para combatir los delitos asimilados a los delitos de corrupción, en el marco de la Dirección nacional de

lucha contra la corrupción (DNA), que desestimó su recurso por infundado mediante resolución de 20 de octubre de 2017.

- 5 Dadas estas circunstancias, SO impugnó ante el órgano jurisdiccional la decisión de archivar las actuaciones. Tras haber declinado este su competencia, el recurso de SO fue registrado ante el órgano jurisdiccional remitente, esto es, la Curtea de Apel Braşov (Tribunal Superior de Braşov) el 11 de septiembre de 2018.

### **Breve exposición de motivos de la remisión prejudicial**

- 6 El órgano jurisdiccional remitente señala que, en la medida en que el procedimiento ante el tribunal exige la participación obligatoria de un fiscal, en las vistas participó inicialmente un fiscal de la Dirección nacional de lucha contra la corrupción (DNA) y, una vez en vigor las modificaciones de la Ley n.º 304/2004 y tras haber pronunciado la Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie su resolución n.º 3 de 26 de febrero de 2019, en la vista participó un fiscal de la Fiscalía de la Curtea de Apel Braşov. En caso de que el órgano jurisdiccional remitente estime el recurso interpuesto por SO, deberá remitir el asunto a la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia para que lo instruya.
- 7 De este modo, el órgano jurisdiccional remitente indica que, en la medida en que el desarrollo posterior del procedimiento principal implica la participación de fiscales de la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia, es necesario determinar si el Derecho de la Unión se opone o no a una normativa interna por la que se crea tal Sección especial de fiscalía.
- 8 Por lo que se refiere a la primera cuestión prejudicial, que versa sobre la naturaleza del Mecanismo de cooperación y verificación (MCV), el órgano jurisdiccional remitente señala que este fue creado mediante la Decisión 2006/928/CE, sobre la base de los artículos 37 y 38 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea.
- 9 Habida cuenta de estas disposiciones, del Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 25 de enero de 2017, así como de la posibilidad de imponer sanciones en caso de incumplimiento de los compromisos contraídos, e invocando la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 2017, Florescu y otros, en la que el Tribunal de Justicia declaró que el Memorando de Acuerdo celebrado entre la Unión Europea y Rumanía, concluido en Bucarest y en Bruselas el 23 de junio de 2009, debe considerarse un acto adoptado por una institución de la Unión Europea, en el sentido del artículo 267 TFUE, que puede someterse a la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el órgano jurisdiccional remitente considera que es necesario que se dilucide si el Mecanismo de cooperación y verificación (MCV) constituye un acto que puede someterse a la interpretación del Tribunal de Justicia.

- 10 Por lo que respecta a la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente, citando el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 13 de noviembre de 2018, cuya conclusión señala que, «para remediar la situación, se recomiendan las siguientes medidas: Suspender inmediatamente la aplicación de las leyes sobre la administración de justicia y los decretos de urgencia subsiguientes [y] revisar las normas sobre el poder judicial teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas en el marco del MCV, por la Comisión de Venecia y el GRECO», solicita al Tribunal de Justicia que determine si las medidas expresamente recomendadas en los informes elaborados en el marco del Mecanismo de cooperación y verificación (MCV) tienen carácter obligatorio, lo que permitiría al tribunal considerar que las disposiciones de Derecho interno por las que se crea la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia se encuentran suspendidas, o bien que deben suspenderse, y si ese carácter obligatorio se limita estrictamente a las conclusiones del informe o si también se extiende a las demás constataciones del contenido de dicho informe, en especial a aquellas en las que se señalan medidas nacionales que contravienen las recomendaciones formuladas por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho del Consejo de Europa (Comisión de Venecia) y por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO).
- 11 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente destaca que el Informe de la Comisión, de 13 de noviembre de 2018, indica expresamente la creación de la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia como una de las medidas que ha afectado negativamente a la independencia de los magistrados y que ha mermado la confianza en el poder judicial.
- 12 En este contexto, en el Dictamen n.º 924 de la Comisión de Venecia, de 20 de octubre de 2018, se señala expresamente que «se manifiesta una especial preocupación por lo que respecta [...] a la nueva Sección para la investigación de los delitos cometidos por magistrados», y en los apartados 33 y 34 del informe *ad hoc* sobre Rumanía, elaborado por el GRECO entre el 19 y el 23 de marzo de 2018, se señala que «uno de los cambios más controvertidos es la creación [...] de una nueva sección para la investigación de los delitos en el sistema judicial, considerada por muchos como una anomalía en el marco institucional actual, en particular por: i) la ausencia de datos o de evaluaciones específicas que acrediten la existencia de problemas estructurales en el sistema judicial que justifiquen tal iniciativa, ii) el modo de nombramiento de su dirección, y iii) la falta de investigadores y de instrumentos de investigación adecuados de que adolece esta Sección, a diferencia de otros órganos de instrucción especializados. Se ha destacado asimismo que este organismo se vería inmediatamente sobrecargado, debido a las disposiciones [...] que establecen la transferencia inmediata de muchos asuntos procedentes de otras fiscalías, siendo así que el número de puestos previsto (quince en el proyecto de ley) es insuficiente para la carga de trabajo previsible» y que «lo que es más importante, también preocupa que esta estructura pueda utilizarse fácilmente para suprimir los asuntos tramitados por fiscalías especializadas, o que pueda intervenir en asuntos sensibles de gran

interés, si se presentan denuncias contra algún magistrado, lo que automáticamente transfiere la competencia a la nueva estructura». Dicho Dictamen recomienda que se desista de crear la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia.

- 13 Mediante las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide si, con independencia de la respuesta dada a las dos primeras cuestiones, los principios en los que se basa el Tratado de la Unión Europea, consagrados en el Tratado de la Unión Europea, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a las normas nacionales mencionadas, por el peligro que suponen para el Estado de Derecho y para la independencia del poder judicial, habida cuenta del contenido y del análisis efectuado en el marco del Mecanismo de cooperación y verificación (MCV), así como por la Comisión de Venecia y por el GRECO.
- 14 En este contexto, tras recordar lo dispuesto por el artículo 19 TUE, apartado 1, y las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16), apartados 42 a 44, y *Minister for Justice and Equality* (Deficiencias del sistema judicial), apartado 48, el órgano jurisdiccional remitente reproduce una parte de las críticas de la Comisión de Venecia y del GRECO a las modificaciones introducidas en la Ley n.º 304/2004 que han dado lugar a la creación de la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia.
- 15 Una primera crítica se refiere a la estructura de la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia, que está compuesta por quince fiscales que tendrán que tratar anualmente miles de asuntos. Tales asuntos eran antes investigados por más de ciento cincuenta fiscales agrupados en diecinueve fiscalías, resultando evidente que esos quince fiscales de la Sección se verán desbordados por la carga de trabajo, lo que afectará negativamente a la calidad de las actuaciones de instrucción penal.
- 16 Otra de las críticas se refiere al hecho de que la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia está concebida como una estructura única con sede en Bucarest, lo que presupone que los magistrados investigados deberán hacer un esfuerzo mucho mayor, soportando elevados costes para acudir a las comparecencias, lo que podría afectar a su derecho de defensa.
- 17 También se critica el procedimiento para nombrar al Fiscal Jefe y a los otros catorce fiscales, en el que la prueba de la entrevista computa un 60 % en la calificación total, lo que no ofrece garantías suficientes para poder considerarse un proceso de selección imparcial.
- 18 Por otra parte, no está claro el modo en el que podrían ser investigados los propios fiscales de la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia, por los delitos que pudieran cometer, en particular por los relacionados con su cargo.



- 19 También son objeto de crítica las modificaciones introducidas por el Decreto ley con carácter de urgencia n.º 7/2019, que carecieron del dictamen del Consejo Superior de la Magistratura. De este modo, la inserción del apartado 6 en el artículo 88 *bis* de la Ley n.º 304/2004 ha sido percibida como un paso para sustraer a la Sección del ámbito de la competencia del Fiscal General, hasta la transformación de esta, *de facto*, en una fiscalía separada.
- 20 En circunstancias en las que el ejercicio de la acción penal contra un magistrado puede llevar a su suspensión en el cargo, la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia podría percibirse, en relación con los aspectos analizados sobre su organización y funcionamiento, como un elemento de presión que puede afectar a la independencia del juez.
- 21 Por lo que respecta a la quinta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente expone una serie de circunstancias que le abocan a considerar que existen suficientes dudas sobre el hecho de que la instrucción penal realizada en el marco de la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia, junto con las actuaciones del juicio oral, garantice la resolución del asunto en un plazo razonable.
- 22 De este modo, el hecho de que a 5 de marzo de 2019 solo estuvieran cubiertos seis de los quince puestos de fiscal, lo que representa una tasa de ocupación del 40 %, muy inferior a la de otras fiscalías, junto con el hecho de que desde que entró en funcionamiento la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia se han registrado 1 422 asuntos ante ella, a los que se suman 795 expedientes de carácter general (denuncias, solicitudes, informes y asuntos varios), y a lo que se añade la materialización de la posibilidad de que la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de justicia también tenga competencia para instruir otros asuntos, en la medida en que en ellos se formulen denuncias contra magistrados, especialmente en los asuntos sensibles y con repercusión mediática, son elementos que suscitan en el órgano jurisdiccional remitente dudas sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación efectiva y de garantizar que el asunto se resuelva en un plazo razonable, lo que cuestiona la compatibilidad de la legislación nacional examinada con las exigencias del artículo 47, párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- 23 El órgano jurisdiccional remitente hace referencia a otras tres peticiones de decisión prejudicial, concretamente en los asuntos C-83/19, C-127/19 y C-195/19, que contienen cuestiones prejudiciales similares a las de este asunto.