

# EL TRIBUNAL DE JUSTICIA, CENTINELA DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL DESDE LA SENTENCIA ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS JUÍZES PORTUGUESES (ASJP)

## THE COURT OF JUSTICE, SENTRY OF JUDICIAL INDEPENDENCE SINCE THE JUDGMENT ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS JUÍZES PORTUGUESES (ASJP)

MARÍA JOSÉ GARCÍA-VALDECASAS DORREGO

Abogado del estado.  
Agente del reino de España ante el TJUE

Revista Española de Derecho Europeo 72  
Octubre – Diciembre 2019  
Págs. 75 – 96

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA CUESTIÓN PREJUDICIAL PLANTEADA POR EL TRIBUNAL SUPREMO ADMINISTRATIVO DE PORTUGAL. III. LA RESPUESTA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA. 1. *La admisibilidad de la cuestión prejudicial*. 2. *La justificación de la aplicación del artículo 19 TUE*. 3. *El contenido de la tutela judicial efectiva del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2*. 4. *El examen de las medidas de reducción salarial*. IV. LAS CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN AUTÓNOMA DEL ARTÍCULO 19 TUE, APARTADO 1, PÁRRAFO 2. V. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** La sentencia ASJP ha conferido al artículo 19 TUE una interpretación autónoma e independiente del artículo 47 CDFUE, en relación a la tutela judicial efectiva que deben garantizar los Estados miembros respecto a los órganos jurisdiccionales nacionales que forman parte del sistema de vías de recurso del ordenamiento jurídico de la Unión. Se ha dado un paso más en la salvaguarda del Estado de Derecho, llevando a la esfera de la Unión la protección de la independencia judicial de los tribunales nacionales. Su importancia ha quedado confirmada con la estimación del recurso de incumplimiento que interpuso la Comisión contra Polonia por adoptar medidas que afectaban a la independencia judicial, y ahora los tribunales nacionales

**ABSTRACT:** The ASJP judgment has given Article 19 TEU an autonomous and independent interpretation of Article 47 EUCFR in relation to the effective judicial protection that Member States must guarantee with respect to national courts that come within the judicial system in the fields covered by European Union Law. A further step has been taken in the safeguarding of the rule of law, bringing the protection of judicial independence of national courts to the sphere of the European Union. Its importance has been confirmed by the estimation of the action for failure to fulfil obligations, brought by the Commission against Poland for adopting measures that affected judicial independence, and now national courts seek protection in Luxembourg,

buscan amparo en Luxemburgo, tal y como se confirma con las recientes cuestiones prejudiciales planteadas por los tribunales polacos y rumanos.

**PALABRAS CLAVE:** Artículo 19 TUE – Estado de Derecho – Independencia Judicial – Tribunal de Justicia.

as confirmed by the recent references for a preliminary ruling referred by Polish and Romanian courts.

**KEYWORDS:** Article 19 TEU – Rule of Law – Judicial independence – Court of Justice.

Fecha de recepción: 1-10-2019

Fecha de aceptación: 7-10-2019

## I. INTRODUCCIÓN

Cuando se habla del papel que ha desempeñado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el proyecto de construcción europea su importancia resulta indiscutible. Los cimientos de la construcción del ordenamiento jurídico de la Unión se establecieron gracias a que el Tribunal constituido en Luxemburgo se dio cuenta del papel que le correspondía desempeñar para impulsar ese proyecto común al que seis Estados se habían apuntado inicialmente, y al que poco a poco se irían sumando otros tantos más. Es indiscutible que sentencias como *Costa Enel*<sup>1</sup>, *Van gen en Loos*<sup>2</sup> o *Simmenthal*<sup>3</sup> nos muestran como la jurisprudencia de Luxemburgo a veces avanza más rápido que otras Instituciones en la configuración del ordenamiento jurídico europeo y en la salvaguarda del proyecto europeo en sí<sup>4</sup>. Y a esta jurisprudencia que podemos denominar “constitutive” debe añadirse, sin ningún género de dudas<sup>5</sup>, la sentencia de 27 de febrero de 2018 dictada en el asunto *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (en adelante, la sentencia *ASJP*<sup>6</sup>).

La sentencia *ASJP* pertenece a la era post-Lisboa, una etapa en la que la Unión Europea se está viendo obligada a andar por caminos antes inexplorados y también convulsos, como el Brexit y el Estado de Derecho, y que plantean una serie de desafíos respecto a los cuales el Tribunal de Justicia no ha podido ni ha querido quedar ajeno. Precisamente, en la sentencia *ASJP* el Tribunal de Justicia ha sentado las bases para tener voz en la defensa del Estado de Derecho, y, en particular, en lo que se refiere a la garantía de la independencia de los órganos jurisdiccionales nacionales<sup>7</sup>.

1. STJ de 15 de julio de 1964, *Costa Enel*, C-6/64, EU:C:1964:66.

2. STJ de 5 de febrero de 1963, *C-26/62*, EU:C:1963:1.

3. STJ de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal*, C-106/77, EU:C:1978:49.

4. Como explica Dubout (2019), a menudo, en las crisis que atraviesa la Unión Europea, el destino y el sentido de la integración europea depende en gran medida del Tribunal de Justicia.

5. Para la doctrina la sentencia constituye el pronunciamiento más importante en materia de Estado de Derecho desde el asunto *Les Verts/Parlamento* (STJ de 23 de abril de 1986 (TJCE 1986, 75), C-294/83, EU:C:1986:166) y también se equipara al pronunciamiento del Tribunal Supremo de Estados Unidos, *Gitlow*, en cuanto a la protección del principio de tutela judicial efectiva (Pech y Planton, 2018).

6. STJ de 27 de febrero de 2018 (JUR 2018, 58193), C-64/16, EU:C:2018:117.

7. En el Preámbulo al Informe anual 2018 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea el presidente Koen Leanerts ha destacado las incertidumbres a las que se enfrenta Europa y como, en este clima, “[...]el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sigue siendo un pilar estable y sólido

El verdadero alcance de este pronunciamiento y su trascendencia han quedado confirmados con las dos sentencias que le han seguido. Primero, la de 25 de julio de 2018<sup>8</sup> que ha convertido la garantía de la independencia judicial y su salvaguarda en elementos esenciales en el marco de la Orden de Detención Europea (en adelante, ODE). Y, después, con la reciente sentencia de 24 de junio de 2019<sup>9</sup> mediante la cual el Tribunal de Justicia ha resuelto el recurso de incumplimiento interpuesto por la Comisión contra Polonia por haber aprobado una serie de medidas nacionales que atentaban contra la independencia de sus órganos jurisdiccionales.

La finalidad de este artículo es analizar la respuesta que el Tribunal de Justicia dio a la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de Portugal en el asunto *ASJP*, para conseguir entender por qué el Alto Tribunal de Luxemburgo decidió declararse competente en dicho asunto para analizar el principio de independencia de los órganos jurisdiccionales nacionales fuera de los contornos de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDFUE o Carta) dando una eficacia autónoma al artículo 19 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) en relación a la tutela judicial efectiva de los órganos jurisdiccionales nacionales, y allanando de esta forma el camino a pronunciamientos posteriores respecto a determinados Estados cuya independencia judicial está siendo objeto de escrutinio por parte de la Comisión Europea<sup>10</sup>.

Este análisis, un año después de haberse dictado la sentencia, cuenta con la ventaja de que el propio Tribunal de Justicia se ha encargado de aclarar, en la citada sentencia de 24 de junio de 2019, *Comisión/Polonia*, algunos interrogantes que habían surgido de la interpretación que se había dado al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2, y su relación con el artículo 47 CDFUE. No obstante, el verdadero alcance del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2 todavía no está totalmente definido y se tendrá que ir perfilando por el Tribunal de Justicia en los distintos asuntos que le lleguen en los que se haga valer un posible atentado contra la tutela judicial efectiva y la independencia judicial. Si bien la casuística no puede predecirse, lo que resulta claro es que el punto de partida serán las consideraciones realizadas en la sentencia *ASJP*, cuyo análisis abordamos a continuación.

## II. LA CUESTIÓN PREJUDICIAL PLANTEADA POR EL TRIBUNAL SUPREMO ADMINISTRATIVO DE PORTUGAL

La sentencia *ASJP* da respuesta a una cuestión prejudicial planteada el 7 de enero de 2016 por el Tribunal Supremo Administrativo de Portugal que estaba examinando un

---

*del proyecto europeo, que trabaja sin cesar por preservar y consolidar los valores fundamentales inherentes a una Unión de Derecho, valores que no pueden ser objeto de forma alguna de concesión o compromiso...*" (Informe anual 2018-Panorámica del año. Abril 2019).

8. STJ 25.7.2018 (TJCE 2018, 192), Minister for Justice and Equality, C-216/18, EU:C:2018:586.

9. STJ 24.6.2019 (TJCE 2019, 115), Comisión/Polonia, C-619/18, EU:C:2019:531.

10. Debe recordarse que el momento en que se dictó la sentencia *ASJP* la Comisión Europea ya había presentado, de conformidad con el artículo 7 TUE, apartado 1, la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia (COM 2017 835 final).

recurso interpuesto por la Asociación Sindical de Jueces Portugueses (ASJP, en adelante) en representación de los consejeros del Tribunal de Cuentas Portugués contra los actos administrativos mediante los cuales se había llevado a cabo una reducción salarial en virtud de una norma portuguesa aprobada en el año 2014 que afectaba a las retribuciones de cargos públicos y personas que ejercen funciones en el sector público, incluyendo también las retribuciones de los miembros del Tribunal de Cuentas<sup>11</sup>.

La ASJP había interpuesto un recurso contencioso-administrativo para anular las medidas de reducción salarial en la medida en que consideraba que estas violaban el principio de independencia judicial consagrada en la Constitución portuguesa, así como el artículo 19 TUE y el artículo 47 CDFUE. Debe señalarse que estos dos artículos hacen mención a la tutela judicial efectiva pero con una redacción distinta. Por una parte, el artículo 19 TUE prescribe en el párrafo segundo del apartado 1 que los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva “*en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión*”. Por otro lado, el artículo 47 CDFUE determina que toda persona “*cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión*” hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en dicho artículo.

El Tribunal Supremo portugués consideró que las medidas analizadas se habían adoptado en el marco del Derecho de la Unión, y ello fundamentaba la aplicación de los dos citados artículos. En concreto, según se explica en el auto de planteamiento, las medidas adoptadas tenían origen en las exigencias imperativas impuestas al gobierno portugués en virtud de decisiones de la Unión que habían acordado conceder una ayuda financiera a dicho Estado<sup>12</sup>.

Lo que hizo el Tribunal Supremo portugués fue tomar como punto de partida que estaba ante medidas que entraban dentro del ámbito del Derecho de la Unión. Esta premisa sería esencial para la aplicación del artículo 47 CDFUE porque con arreglo al ámbito de aplicación de la Carta, delimitado en su artículo 51, apartado 1, las disposiciones de estas se aplican a los Estados miembros “[...] *únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión...*”. Es decir, de acuerdo con la jurisprudencia desarrollada en la sentencia *Akerberg Fransson*<sup>13</sup>, sólo puede apreciarse a la luz de la Carta una norma nacional que se inscriba en el marco del Derecho de la Unión. De esta forma, la medida nacional solo estaría sujeta a los límites o a los estándares de protección del Derecho de la Unión si entra dentro de su ámbito de aplicación, y también, solo en este caso, el Tribunal de Justicia sería competente para pronunciarse sobre la compatibilidad de la norma nacional con el Derecho de la Unión<sup>14</sup>.

11. La Ley 75/2014, de 12 de septiembre, por la que se establecían los mecanismos para la reducción temporal de las retribuciones y los requisitos para su reversión.

12. El auto de planteamiento citaba, en concreto, la Decisión de Ejecución del Consejo, de 30 de mayo de 2011, relativa a la concesión de ayuda financiera de la Unión a Portugal (DO 159, 17.6.2011, p. 88) y la Decisión de Ejecución del Consejo de 10 de julio de 2012 por la que se modifica la primera (DO 192, 20.7.2012 p.12). También citó las recomendaciones del Consejo de 9 de octubre de 2012 y de 21 de junio de 2013, sobre la necesidad de corregir el déficit excesivo.

13. STJ de 26 de febrero de 2013 (TJCE 2013, 56), *Akerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:280.

14. *Akerberg Fransson*, apartados 19 a 23.

En lo que se refiere al artículo 19 del TUE, apartado 1, párrafo segundo, aunque la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no había desarrollado una jurisprudencia similar para la aplicación del artículo 19 TUE, lo cierto es que una conexión con el Derecho de la Unión también resultaba exigible a la luz del contenido de dicho artículo. Como hemos visto, éste artículo también se refiere a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

En este contexto, el Tribunal Supremo de Portugal pregunta al Tribunal de Justicia si el principio de la independencia judicial consagrado en estos dos artículos se opondría a las medidas de reducción salarial aplicadas a los magistrados en Portugal, por imposición unilateral y continuada de otros poderes u órganos constitucionales.

La pregunta así planteada parecía llevar, por lo tanto, al examen tradicional que el Tribunal de Justicia viene haciendo en su jurisprudencia de si las medidas en cuestión entran o no entran dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Así, desde la sentencia *Akerberg Fransson*, cualquier aplicación de la CDFUE lleva a ese examen previo por parte del Tribunal de Justicia, dado que si los Estados no aplican Derecho de la Unión, la CDFUE no resulta aplicable, habiendo el Tribunal de Justicia delimitado los distintos criterios que tienen que tenerse en cuenta quedando claro que, en cualquier caso, el vínculo debe ir más allá de la mera proximidad de las materias consideradas o de las incidencias indirectas de una de ellas en la otra<sup>15</sup>.

Ello viene exigiendo un esfuerzo adicional por parte de los tribunales nacionales para intentar justificar que la medida nacional en cuestión aplica el Derecho de la Unión. Y eso es precisamente lo que hace el Tribunal Supremo portugués, que parecía querer evitar la inadmisibilidad de la cuestión prejudicial tal y como había ocurrido en los asuntos portugueses previos en los que se cuestionó la conformidad de determinadas normas nacionales portuguesas, en virtud de las cuales se redujo el salario de los empleados públicos en Portugal en los años 2010, 2011 y 2012, con determinados preceptos de la CDFUE<sup>16</sup>. En dichos asuntos el Tribunal de Justicia se había declarado manifiestamente incompetente para conocer de la petición de decisión prejudicial planteada porque los autos de planteamiento no contenían ningún elemento concreto que permitiese considerar que las normas nacionales en cuestión aplicasen el Derecho de la Unión, y, por lo tanto, la Carta no podía aplicarse<sup>17</sup>.

De lo que se trataba, por lo tanto, en el asunto *ASJP*, era demostrar si la norma nacional entraba o no entraba en el ámbito de aplicación de la CDFUE, y así

15. STJ de 10 de julio de 2014 (TJCE 2014, 253), Julián Hernández, C-198/13, EU:C:2014:2055, apartado 34.
16. En los asuntos previos que llegaron al Tribunal de Justicia se planteaba fundamentalmente la vulneración de los artículos 17, apartado 1 (derecho a la propiedad), 20 (derecho a la igualdad) y 21 (derecho a la no discriminación) y, en algunos supuestos, también se planteaba la vulneración del artículo 31 (condiciones de trabajo justas y equitativas), todos de la CDFUE.
17. ATJ de 14 de diciembre de 2011, C-434/11, apartado 16; ATJ de 10 de mayo de 2012, C-134/12, apartado 13; ATJ de 15 de noviembre de 2012, C-369/12, apartado 15; ATJ de 7 de marzo de 2013, C-128/12, apartado 12; ATJ de 26 de junio de 2014, C-264/12, apartado 19; ATJ de 21 de octubre de 2014 (TJCE 2014, 412), C-665/13, apartado 13.

lo entendieron también los interesados que presentaron observaciones escritas en la cuestión prejudicial que se centraron precisamente en defender la aplicabilidad de la CDFUE, en el caso de la ASJP, o su inaplicabilidad, en el caso de la Comisión Europea y del gobierno portugués.

La inaplicabilidad de la Carta fue el objeto del escrito de observaciones presentado por la Comisión que consideró que las medidas de la Unión Europea citadas no imponían directamente a las autoridades portuguesas la obligación de llevar a cabo una reducción del salario de los magistrados. A juicio de la Comisión, el legislador nacional conservaba su margen de apreciación para adoptar las medidas concretas y, por lo tanto, el vínculo que existía entre la normativa portuguesa y las medidas de la UE no eran suficientes para justificar la aplicación del sistema de protección de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>18</sup>. Es decir, no estando ante un ámbito de aplicación del Derecho de la Unión no sería aplicable el artículo 47 CDFUE.

La postura principal del gobierno portugués coincidió con la de la Comisión Europea: no se trataba de un ámbito en el que se aplicase el Derecho de la Unión, siendo así que la conexión lejana que pudiera haber con el Derecho de la Unión no sería suficiente para afirmar que se habían adoptado aplicando Derecho de la Unión<sup>19</sup>.

No obstante, mientras la Comisión Europea no consideró necesario abordar el problema de fondo, el gobierno portugués sí examinó el ámbito de aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2 y del artículo 47 CDFUE. Es decir, no agotó su examen en la discusión de la aplicabilidad o no aplicabilidad de la Carta sino que entró a desarrollar el problema concreto planteado. Por una parte, concluyó que un principio de independencia judicial aplicable en el asunto no derivaba de ninguno de estos dos artículos. Y, en último término, defendió la compatibilidad de las medidas de reducción adoptadas con el art. 19 TUE, apartado 1, párrafo 2 y con el artículo 47 CDFUE.

El único interesado que defendió la aplicabilidad de la CDFUE a las medidas nacionales adoptadas fue la ASJP. Adicionalmente, también puso de relieve que la reducción salarial afectaba a los jueces europeos desde un punto de vista funcional, a los que les correspondía garantizar, en primera línea, los derechos de la Unión en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2.

Este segundo matiz, como veremos, es el que finalmente acaba trasladándose a la sentencia. Porque la diferencia fundamental entre los asuntos portugueses previos que habían llegado al Tribunal de Justicia (en los que se declaró incompetente) y este asunto, radicaba precisamente en que los sujetos afectados eran jueces europeos y éstos tienen una función especialmente relevante conferida por los Tratados, tal y como lo ha interpretado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Pero, a la luz de la postura defendida por los interesados en la fase escrita, puede concluirse que nadie supo apreciar dicho matiz y anticipar un pronunciamiento del Tribunal de Justicia centrado únicamente en el análisis del artículo 19 TUE, en un asunto

18. Observaciones escritas presentadas por la Comisión Europea el 17 de mayo de 2016.

19. Observaciones escritas del Gobierno Portugués de 15 de mayo de 2016.

en el que ningún interesado pidió la celebración de vista oral, siendo el Tribunal de Justicia el que decidió su celebración y la atribución a la Gran Sala.

### III. LA RESPUESTA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

#### 1. LA ADMISIBILIDAD DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL

Con los antecedentes que hemos expuesto, la primera cuestión a la que tuvo que hacer frente el Tribunal de Justicia fue el problema de determinar si el tribunal remitente había o no había expuesto de forma suficiente las razones que justificaban la elección de las normas de la Unión. Como hemos visto, así lo había defendido la Comisión Europea en sus observaciones escritas y ello era determinante porque, como ya hemos explicado, de eso dependía la aplicación del artículo 47 CDFUE y la admisión de la cuestión prejudicial. Y, por extensión, y aún a falta de un criterio jurisprudencial, también podía influir en la aplicación del artículo 19 TUE.

No obstante, el Tribunal de Justicia, en la sentencia *ASJP*, no entra a examinar si se ha justificado o no la elección de las normas del Derecho de la Unión y en qué medida, y se limita a indicar que el auto de planteamiento contenía suficientes indicaciones para permitir al Tribunal de Justicia comprender las razones por las cuales el Tribunal solicitaba la interpretación de los artículos 19 TUE y 47 CDFUE<sup>20</sup>.

Adicionalmente, desestima las alegaciones que había hecho el gobierno portugués sobre la posibilidad de que la cuestión prejudicial fuera inadmisibles por el hecho de que la medida nacional hubiera sido eliminada, y, por lo tanto, también la reducción salarial. Así, en la medida en que aún no se había llevado a cabo la restitución de las retribuciones retenidas, el procedimiento nacional no había quedado sin objeto y la cuestión prejudicial era admisible<sup>21</sup>.

#### 2. LA JUSTIFICACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 19 TUE

Una vez declarada admisible la cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia pasa a examinar en la sentencia la cuestión planteada, si bien, desde el primer momento, enfoca la pregunta únicamente desde el punto de vista del artículo 19 TUE<sup>22</sup>.

Habida cuenta de los antecedentes que hemos analizado, este examen directo del artículo 19 TUE sin consideración alguna al artículo 47 CDFUE resulta llamativo. Así, tal y como habían hecho los interesados y el propio Abogado General en sus conclusiones<sup>23</sup>,

20. STJ *ASJP*, apartado 21.

21. *ASJP*, apartado 25.

22. Puede comprobarse como la sentencia, en el apartado 27, al tomar en consideración la pregunta planteada, hace referencia única y exclusivamente al artículo 19 TUE sin mención algún al artículo 47 CDFUE que queda así fuera del debate jurídico.

23. El Abogado General en sus conclusiones presentadas el 18 de mayo de 2017 (EU:C:2017:395) examinó tanto la aplicabilidad del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2, como la aplicabilidad del artículo 47 CDFUE. Respecto del artículo 47 CDFUE consideró que la Carta se aplicaba

era esperable que el Tribunal de Justicia hubiera analizado si el artículo 47 de la CDFUE era o no era aplicable. No obstante, también es cierto que ello planteaba también el problema de determinar hasta donde debía ir el vínculo de conexión con el Derecho de la Unión cuando se trataba de aplicar medidas presupuestarias, que pudieran tener alguna relación con una medida adoptada por la Unión Europea<sup>24</sup>.

De esta forma el Tribunal de Justicia evita entrar en dichos problemas y procede a analizar de forma directa el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2 y la exigencia de tutela judicial efectiva que impone. Y un procedimiento que estaba centrado en el examen de si la medida controvertida constituía o no la aplicación del Derecho de la Unión, se convierte en un examen del ámbito de aplicación del artículo 19 TUE sobre cuya aplicación independiente y autónoma aún no se había pronunciado el Tribunal de Justicia.

El examen del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2, se centra así en el papel que corresponde desempeñar, conforme al mismo, a los órganos jurisdiccionales nacionales, a los cuales este artículo atribuye la función de garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

Y lo primero que procede la sentencia a analizar es el ámbito de aplicación *ratione materiae* del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2, y el sentido de la expresión “los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión”. Y en este examen resulta determinante la apreciación que se hace en el apartado 29 de la sentencia cuando se señala que:

“[...] en cuanto al ámbito de aplicación *ratione materiae* del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, procede observar que esta disposición se refiere a «los ámbitos cubiertos

---

porque se trataba de la adopción de medidas de reducción de las retribuciones en el sector público que constituían una aplicación de las disposiciones del Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51 CDFUE. Ello en la medida en que estas se basarían en la Decisión de Ejecución 2012/409 del Consejo, de 10 de julio de 2012, relativa a la concesión de ayuda financiera de la Unión a Portugal, que fue sustituida por la Decisión de Ejecución 2014/234 del Consejo, de 23 de abril de 2014, norma aplicable *ratione temporis* cuando se adoptaron las medidas controvertidas.

24. Un examen similar se había realizado con carácter previo por el Tribunal de Justicia en el asunto Florescu y otros (STJ de 13 de junio de 2017 (TJCE 2017, 162), Florescu y otros, C-258/14, EU:C:2017:448) en relación a la normativa nacional adoptada por Rumanía con la finalidad de alcanzar los objetivos del Memorando de Acuerdo entre la Comunidad Europea y Rumanía, concluido en Bucarest y Bruselas el 23 de junio de 2009. El Tribunal de Justicia concluyó que el Memorando era la materialización de un compromiso entre la Unión y un Estado miembro sobre un programa económico mediante el cual ese Estado se comprometía a respetar unos objetivos económicos previamente definidos para poder beneficiarse de la asistencia financiera de la Unión. Y que, como acto cuyo fundamento jurídico emanaba de las disposiciones del Derecho de la Unión, constituía un acto adoptado por una institución de la Unión en el sentido del artículo 267 TFUE (Florescu y otros, apartados 34 y 35). Y concluyó que aunque el Memorando dejaba margen de maniobra a Rumanía para decidir las medidas más adecuadas para el cumplimiento de dichos compromisos, “[...] cuando un Estado miembro adopta medidas en el ejercicio de la facultad de apreciación que le confiere un acto del Derecho de la Unión, debe considerarse que aplica dicho Derecho en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta...” (Florescu y otros, apartado 48).

por el Derecho de la Unión», con independencia de la situación en la que los Estados miembros aplican este Derecho, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta”.

De esta forma, con esta afirmación, el Tribunal de Justicia viene a distinguir entre el ámbito de aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2 y el ámbito de aplicación del artículo 47 de la Carta, dado que mientras este último vendría delimitado por el artículo 51, apartado 1 CDFUE, el artículo 19 TUE tendría un ámbito de aplicación propio que no dependería de si los Estados aplican o no aplican el Derecho de la Unión<sup>25</sup>. La distinción entre los ámbitos de aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2 y del 47 CDFUE constituye así una de las aportaciones más importantes de la sentencia.

Y el Tribunal deja señalado que el artículo 19 del TUE, apartado 1, párrafo 2 podría aplicarse en supuestos en los que la medida nacional no esté aplicando Derecho de la Unión. Esta interpretación autónoma<sup>26</sup> ha quedado confirmada en la sentencia que resuelve el recurso de incumplimiento contra Polonia en la que el Tribunal ha aclarado que el hecho de que las medidas de reducción salarial controvertidas se adoptasen por imperativos relacionados con la eliminación del déficit presupuestario excesivo del Estado miembro en cuestión, y en el contexto de un programa de asistencia financiera, no tuvo “[...] como se desprende de los apartados 29 a 49 de esa sentencia...” ninguna incidencia en la conclusión a la que se llegó en la sentencia ASJP de que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2 fuese aplicable en ese asunto. Señalando expresamente que “[...] esa conclusión se fundamentó en la circunstancia de que el órgano nacional objeto del asunto, el Tribunal de Contas... era competente... para pronunciarse, en calidad de órgano jurisdiccional”, sobre cuestiones relativas a la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión y que, por tanto, estaban comprendidas en los ámbitos cubiertos por ese Derecho”<sup>27</sup>.

Ello ha sido interpretado en el sentido de que el artículo 19 TUE recoge un ámbito de aplicación más amplio (Bonelli y Claes, 2018) que el artículo 47 CDFUE y, por lo tanto, sería aplicable a determinados ámbitos aunque la medida nacional propiamente no aplicase el Derecho de la Unión. A los efectos prácticos, la aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2, lo que permite es analizar el principio de tutela judicial efectiva en supuestos en los que la CDFUE no sería aplicable. De esta forma esta obligación

25. Distinguir entre el ámbito de aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2 y del artículo 47 CDFUE también había sido propuesto por el Abogado General UGMANDSGAARD ØE en las conclusiones presentadas en este asunto habida cuenta del tenor literal concreto del artículo 19 TUE, que difiere de la redacción del artículo 51 CDFUE, apartado 1. El Abogado General explicó así que la garantía judicial que deriva del artículo 19 TUE sería aplicable cuando los jueces nacionales, que actúan como jueces europeos, pudiesen verse abocados a resolver litigios que entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión (conclusiones de 18 de mayo de 2017, C-64/16, EU:C:2017:395).
26. El Abogado General Tanchev, en las conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Polonia también puso de manifiesto que, en virtud de la sentencia ASJP, “[...] el artículo 19 TUE, apartado 1, constituye una regla autónoma dirigida a garantizar que las medidas nacionales se ajusten a las exigencias de la tutela judicial efectiva...” (conclusiones de 11 de abril de 2019, C-619/18, EU:C:2019:325, apartado 58).
27. Comisión/Polonia, apartado 51.

de tutela judicial efectiva pasa a ser una obligación de la “Unión” que limita la autonomía nacional que tienen los Estados miembros para organizar su sistema de Administración de Justicia. Debido a la trascendencia y el alcance del significado que se le dio al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2, el Tribunal de Justicia se vio en cierta forma obligado a aclarar un año después, en la sentencia Comisión/Polonia, que al exigir a los Estados miembros que cumplan estas obligaciones la Unión no pretende en modo alguno ejercer por sí misma la competencia de organizar la Administración de Justicia ni se la ha “arrogado”<sup>28</sup>. Lo cierto es que si bien no se ha “arrogado” dicha competencia, sí ha abierto la puerta a su control directo por parte de la Unión Europea.

Lo que llama la atención es como el Tribunal de Justicia decide andar este camino en un asunto en el que parecía que el Estado concernido estaba aplicando Derecho de la Unión. Es decir, no era estrictamente necesario haber llevado a cabo dicha interpretación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2, porque en ese supuesto el artículo 47 CDFUE parece que sí hubiera sido aplicable. Sobre este aspecto haremos unas consideraciones finales.

### 3. EL CONTENIDO DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DEL ARTÍCULO 19 TUE, APARTADO 1, PÁRRAFO 2

Una vez delimitado el ámbito de aplicación material del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2, la sentencia *ASJP* pasa a examinar cuál es el contenido de este artículo. El punto de partida para ello es el valor del Estado de Derecho recogido en el artículo 2 TUE junto con la función que corresponde desempeñar a los jueces nacionales los cuales, conforme a su jurisprudencia previa y consolidada<sup>29</sup>, desempeñan una función en común con el Tribunal de Justicia que es la de garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión dado que los justiciables tienen derecho a impugnar judicialmente la legalidad de cualquier resolución o cualquier acto nacional por los que se aplique un acto de la Unión<sup>30</sup>. Y lo que viene a hacer la sentencia es engarzar esta función que llevan a cabo los jueces nacionales con el valor del Estado de Derecho. De esta forma, el Estado de Derecho que garantiza la Unión Europea comprende a ambas jurisdicciones, tanto la europea como las jurisdiccionales nacionales.

Es decir, el artículo 19 TUE, según la sentencia *ASJP*, concretaría dicho valor de Estado de Derecho en lo que se refiere la función que deben desempeñar los órganos judiciales nacionales<sup>31</sup>.

Es en esa función conferida a los jueces nacionales por el artículo 19 TUE en la que el Tribunal de Justicia basa la necesidad de que se garantice por estos la tutela judicial

28. Comisión/Polonia, apartado 52.

29. Así se recogió en el Dictamen 1/09, Acuerdo sobre la creación de un sistema unificado de resolución de litigios en materia de patentes de 8 de marzo de 2011 (Dictamen 1/09, EU:C:2011:123, apartado 66) y en el recurso de casación *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo* (STJ de 3 de octubre de 2013, C-583/11 P, EU:C:2013:625 ap. 99) que cita la propia sentencia *ASJP*.

30. *ASJP*, apartado 31 en relación con el apartado 33.

31. *ASJP* apartados 30 a 32.

efectiva, porque la existencia misma de un control judicial efectivo para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión es “[...] inherente a un Estado de Derecho...”<sup>32</sup>. De esta forma, y sobre la base de esa necesidad, la sentencia deduce que los Estados miembros deben garantizar que aquellos órganos que en calidad de órganos jurisdiccionales en el sentido definido por el ordenamiento jurídico de la Unión formen parte de su sistema de vías de recurso en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión cumplan las exigencias de la tutela judicial efectiva<sup>33</sup>.

Por lo tanto, mediante esta afirmación, el Tribunal de Justicia extiende la aplicación del principio de tutela judicial efectiva desde el punto de vista del Derecho de la Unión a todos los órganos jurisdiccionales que “*formen parte de su sistema de vías de recurso*”. Es decir, de todos aquellos órganos jurisdiccionales que estén facultados para pronunciarse sobre cuestiones relativas a la aplicación o interpretación del Derecho de la Unión<sup>34</sup>.

Pero la aportación de la sentencia ASJP más relevante en este aspecto es que en el apartado 37 especifica que se está refiriendo a un órgano jurisdiccional “[...] en el sentido definido por el Ordenamiento Jurídico de la Unión...” y, a continuación, en el apartado 38, recoge los elementos que según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se exigen para que un órgano jurisdiccional pueda plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE.

De esta forma, el Tribunal de Justicia engarza también el artículo 19 TUE con el artículo 267 TFUE, que es el artículo sobre el que se determinan los elementos configuradores del instrumento de la cuestión prejudicial. La importancia que juega en este razonamiento la necesidad de garantizar la eficacia del mecanismo de remisión prejudicial ha sido posteriormente enfatizada en la sentencia *Comisión/Polonia* donde el Tribunal recuerda que el procedimiento de remisión prejudicial del artículo 267 TFUE es la piedra angular del sistema jurisdiccional creado por los Tratados. Y es que una interpretación del artículo 19 TUE independiente del artículo 267 TFUE no hubiera sido coherente en la configuración que el Tribunal de Justicia está haciendo del Estado de derecho desde el punto de vista de los jueces nacionales, especialmente relevante desde la sentencia *Achmea*<sup>35</sup>.

Ahora bien, esta interpretación, aunque lógica, abre la puerta a que en la práctica incluso órganos que no son estrictamente jurisdiccionales<sup>36</sup>, a los que el Tribunal de

32. ASJP, apartados 35 y 36.

33. ASJP, apartados 37 y 40.

34. ASJP, apartado 40.

35. Debe recordarse que en la sentencia *Achmea* el Tribunal de Justicia consideró que un sistema en el que no podía garantizarse, conforme al artículo 19 TUE, que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión de las que pueda conocer un tribunal arbitral, puedan ser sometidas al Tribunal de Justicia en el marco de un procedimiento prejudicial, vulnera la autonomía del sistema jurídico de la Unión. Así ocurría en dicho asunto en la medida en que la forma en que estaba configurado el procedimiento arbitral no garantizaba que el laudo emitido estuviese sujeto al control de un órgano jurisdiccional de un Estado miembro (STJ de 6 de marzo de 2018 (TJCE 2018, 66), *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, apartados 50 y 58).

36. Son numerosos los órganos administrativos encargados de interpretar y aplicar el Derecho de la Unión a los que el Tribunal de Justicia les ha reconocido la condición de órgano jurisdiccional.

Justicia les ha reconocido la condición de órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE, podrían también cuestionar vía cuestión prejudicial las medidas nacionales que puedan atentar contra su independencia con fundamento en el artículo 19, apartado 1, párrafo 2<sup>37</sup>.

En el razonamiento que sigue la sentencia *ASJP* puede comprobarse como el artículo 47 CDFUE juega un papel secundario, no es el fundamento del análisis del Tribunal de Justicia ni se utiliza como criterio para delimitar el ámbito de aplicación del artículo 19 TUE. De hecho, en lo que se refiere a los fundamentos sobre el fondo de la sentencia, el artículo 47 CDFUE únicamente se cita dos veces (en los apartados 35 y 41 de la sentencia) para garantizar su coherencia con el artículo 19 TUE<sup>38</sup>, a los efectos de fijar el contenido de la tutela judicial efectiva. Esta relación se recoge en el apartado 41 de la sentencia que indica que:

*“A efectos de garantizar la tutela judicial efectiva, resulta primordial preservar la independencia de tal órgano, como así lo confirma el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, precepto que, entre las exigencias vinculadas al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, menciona el acceso a un juez independiente”.*

De este apartado puede deducirse que si el artículo 19 TUE se refiere a la tutela judicial efectiva, este concepto debería ser el mismo concepto de tutela judicial efectiva que el que se recoge en el artículo 47 CDFUE, párrafo 2. Ello sería coherente porque dar una interpretación o alcance de la tutela judicial efectiva distinto según estemos ante el artículo 19 TUE o el artículo 47 CDFUE no tiene una justificación razonable y, además, crearía un gran número de distorsiones<sup>39</sup>. Cuestión distinta es que no todas las garantías

---

En España, por ejemplo, los tribunales económico-administrativos (sentencia de 21 de marzo de 2000 (TJCE 2000, 47), *Gabalfrisa*, C-110/98 a C-147/98; EU:C:2000:145) y determinados Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales (el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público en la sentencia de 6 de octubre de 2015 (TJCE 2015, 233), *Consorci Sanitari del Maresme*, C-203/14, EU:C:2015:664 y el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la sentencia de 20 de septiembre de 2018 (TJCE 2018, 227), *Montte*, C-546/16, EU:C:2018:752).

37. También puede ocurrir que, a la luz de las consideraciones realizadas en la sentencia *ASJP*, el Tribunal de Justicia decida negar la condición de órgano jurisdiccional a órganos administrativos a los que ya se les había reconocido dicha condición. Esta es, por ejemplo, la propuesta que recientemente ha hecho el Abogado General Hogan en las conclusiones presentadas en el asunto *Banco Santander*, donde explica que en vista de las reflexiones del Tribunal de Justicia en asuntos posteriores a la sentencia *Gabalfrisa*, como los que dieron lugar al asunto *ASJP*, ya no se puede seguir sosteniendo que los tribunales económico-administrativos gocen de suficientes garantías de independencia como para ser considerados órganos jurisdiccionales a los efectos del artículo 267 TFUE (conclusiones de 1 de octubre de 2019, C-274/14, *Banco Santander*, EU:C:2019:802, apartado 15).
38. El Abogado General Tenchav ha señalado recientemente que existe una “*pasarela constitucional*” entre el artículo 47 de la Carta y el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2 (conclusiones de 27 de junio de 2019, *rajowa Rada Sądownictwa*, *Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême*, C-585/2018, C-624/2018 y C-625/2018, EU:C:2019:551, apartado 85).
39. Debe señalarse que esta coherencia en la interpretación del contenido del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2 y del artículo 47 CDFUE no fue propuesta inicialmente por el Abogado

que se hayan desarrollado a la luz del artículo 47 CDFUE puedan luego tener una incidencia práctica en el ámbito del artículo 19 TUE<sup>40</sup>, si bien, ello no altera la aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2 a las medidas nacionales que puedan afectar a la independencia judicial de los jueces nacionales.

En este análisis resulta de nuevo irrelevante que las medidas nacionales entren o no entren dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la UE.

Una vez que el Tribunal de Justicia concluye, en la sentencia *ASJP*, que la independencia judicial es una exigencia vinculada al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del artículo 19 TUE, pasa a examinar el contenido de la independencia concreta de la que estamos hablando. Para ello vuelve de nuevo a conectar el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2 con el artículo 267 TFUE<sup>41</sup> y acude a la jurisprudencia de este segundo artículo sobre los requisitos que debe reunir un órgano jurisdiccional para considerarse independiente a los efectos de plantear una cuestión prejudicial. Y ello porque al final, como explica la sentencia<sup>42</sup>, este requisito resulta esencial para el buen funcionamiento del sistema de cooperación judicial inscrito en el mecanismo de remisión prejudicial del artículo 267 TFUE porque este mecanismo únicamente puede activarlo un órgano que se atenga al criterio de la independencia.

De esta forma recoge la exigencia de que haya una independencia en su versión interna y externa, distinción apuntada en el asunto *Wilson*<sup>43</sup> y retomada en el asunto

---

General UGMANDSGAARD ØE en las conclusiones que presentó en el asunto *ASJP*. Al contrario, el Abogado General consideró que el contenido era distinto y que la tutela judicial efectiva del artículo 19 TUE tenía un carácter ante todo procesal. En concreto, defendió que el artículo 19 TUE no consagraría un principio general del Derecho de la Unión según el cual debe garantizarse la independencia de todos los jueces que ejercen sus funciones en algún órgano jurisdiccional de los Estados miembros (conclusiones de 18 de mayo de 2017, C-64/16, EU:C:2017:395, apartado 64).

40. Como ponen de manifiesto Pech y Planton (2018) no todas las garantías que emanan del artículo 47 CDFUE son susceptibles de verse afectadas por medidas nacionales de carácter general, como el derecho a la imparcialidad o el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.
41. La cuestión de la relación entre el artículo 19 TUE y el artículo 267 TFUE parece que tendrá que precisarse por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Así, a juicio del Abogado General Tanchev, el Tribunal de Justicia en modo alguno quiso entender que las fuentes rectoras de la independencia se encontraban exclusivamente en la jurisprudencia desarrollada en torno al artículo 267 TFUE. A su juicio la independencia a la hora de determinar si un órgano cumple los criterios para ser considerado órgano jurisdiccional a los efectos de plantear cuestión prejudicial es un ejercicio cualitativamente distinto de la apreciación de si se han respetado las exigencias de la independencia judicial conforme al artículo 47 CDFUE así como al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. Por ello concluye que si el criterio de la independencia conforme al artículo 267 TFUE no alcanzase el umbral de protección mínima garantizado por el artículo 6, apartado 1, CEDH, tendría que ser elevado hasta alcanzar este umbral [conclusiones de 27 de junio de 2019, *rajowa Rada Sądownictwa* (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), C-585/2018, C-624/2018 y C-625/2018, EU:C:2019:551, apartados 110, 111, y 114].
42. *ASJP*, apartado 42
43. STJ de 19 de septiembre de 2006 (TJCE 2006, 257), *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587.

Margarit Panicello<sup>44</sup> al analizar la independencia judicial a la luz del artículo 267 TFUE, y la traslada al ámbito de aplicación del artículo 19 TUE. Y concluye que el hecho de que los órganos jurisdiccionales perciban un nivel de retribuciones en consonancia con la importancia de las funciones que ejercen constituye una garantía inherente a la independencia judicial<sup>45 y 46</sup>.

Por lo tanto, aplicando todas estas consideraciones, concluye que es posible revisar si la normativa nacional portuguesa que operaba la reducción salarial aplicable a los miembros del Tribunal de Cuentas atenta contra la independencia judicial de sus miembros. Ello en la medida en que el Tribunal de Cuentas reuniría los criterios para ser considerado órgano jurisdiccional y la necesidad de percibir un nivel de retribuciones en consonancia con la importancia de las funciones que ejercer sería una garantía necesaria para asegurar su independencia judicial.

#### 4. EL EXAMEN DE LAS MEDIDAS DE REDUCCIÓN SALARIAL

Si bien el Tribunal de Justicia reconoce en la sentencia *ASJP* que los miembros del órgano judicial en cuestión deben percibir unas retribuciones en consonancia con la importancia de las funciones que ejercen, tras analizar las medidas adoptadas por la normativa nacional portuguesa concluye que estas no menoscabarían la independencia de los miembros del Tribunal de Cuentas. El Tribunal de Justicia llega a esta conclusión fundamentalmente sobre la base de dos elementos distintos. Primero, porque son medidas generales destinadas a lograr que un conjunto de miembros de la función pública nacional contribuya al esfuerzo de austeridad que imponen las exigencias imperativas de supresión del déficit presupuestario excesivo del Estado portugués<sup>47</sup>. Es decir, no son medidas dirigidas únicamente contra los miembros del Tribunal de Cuentas. Y, segundo, porque eran medidas de carácter temporal<sup>48</sup>.

Todo ello le llevó a concluir que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, debía interpretarse en el sentido de que el principio de independencia judicial no se oponía a que se aplicasen a los miembros del Tribunal de Cuentas portugués medidas generales de reducción salarial vinculadas a exigencias imperativas de supresión del déficit presupuestario excesivo y a un programa de ayuda financiera de la Unión Europea.

Debe señalarse que como algún autor ha puesto de manifiesto contrasta el análisis somero que hace el Tribunal de Justicia sobre la naturaleza de las medidas y los criterios

44. STJ de 16 de febrero de 2017 (JUR 2017, 49666), Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126.

45. ASJP, apartado 45.

46. Hasta ese momento la jurisprudencia había determinado únicamente dos reglas concretas que debían garantizarse para cumplir con el requisito de la independencia. En el asunto Wilson, había considerado que era necesario que se garantizase la inamovilidad de los miembros del órgano en cuestión (STJ de 19 de septiembre de 2006, C-506/04, EU:C:2006:587, apartado 51); y en el asunto TDC consideró que los supuestos de cese de los miembros del órgano debían estar previstos en disposiciones legales expresas (STJ de 9 de octubre de 2014 (TJCE 2014, 380), C-222/13, EU:C:2014:2265, apartado 32).

47. ASJP, apartado 49.

48. ASJP, apartado 50.

que deben guiar su análisis con la fundamentación que desarrolla sobre la aplicación del artículo 19 TUE<sup>49</sup>. No parece así que el Tribunal de Justicia haya establecido en la sentencia *ASJP* unos elementos tasados sobre los que debe enjuiciarse, en todo caso, la compatibilidad de una medida de reducción salarial.

Así, un año más tarde, en la cuestión prejudicial *Escribano Vindel*, el Tribunal de Justicia se vió de nuevo compelido a analizar la compatibilidad de una medida nacional de similar naturaleza que estableció también unos porcentajes de reducción, esta vez para los órganos judiciales españoles (la Ley de Presupuestos Generales del Estado español de 2011). Y si bien en este caso el Tribunal de Justicia también concluyó que la medida no menoscababa la independencia de sus miembros, los elementos concretos de verificación que utilizó el Tribunal de Justicia no fueron totalmente idénticos a los que utilizó en el asunto *ASJP*. Por una parte señaló que eran medidas generales destinadas a lograr que un conjunto de miembros de la función pública nacional contribuyese al esfuerzo de austeridad que imponen las exigencias imperativas de supresión del déficit presupuestario excesivo del Estado español<sup>50</sup>. Esto es, aplicó el criterio con arreglo al cual las medidas no debían ir dirigidas únicamente al colectivo judicial.

Pero en el asunto *Escribano Vindel* el Tribunal de Justicia fue más allá que en la sentencia *ASJP* porque consideró que el juez nacional debía realizar una serie de comprobaciones. En concreto, debía verificar que el nivel de retribuciones que percibía el demandante (en este caso era un único juez) al aplicársele la reducción salarial se hallaba en consonancia con la importancia de las funciones que le correspondía ejercer y que se garantizase su independencia a la hora de juzgar<sup>51</sup>.

Y, adicionalmente, en la sentencia *Escribano Vindel* el criterio de la temporalidad o no temporalidad de las medidas adoptadas no fue examinado por el Tribunal de Justicia, siendo así que en la sentencia *ASJP* parecía que era un elemento determinante en la fundamentación de la conclusión a la que había llegado el Tribunal de Justicia.

Todo ello lleva a concluir que no existen todavía unos criterios tasados en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que permita determinar, en todo caso, cuando una reducción salarial que afecte a los órganos jurisdiccionales nacionales puede considerarse compatible o no compatible con el artículo 19 TUE.

#### IV. LAS CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN AUTÓNOMA DEL ARTÍCULO 19 TUE, APARTADO 1, PÁRRAFO 2

Como hemos puesto de manifiesto la importancia de la sentencia *ASJP* radica en la aplicación autónoma del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2, de forma independiente

49. Para Bonelli y Claes (2018), el corto y directo análisis de las medidas nacionales pondría de manifiesto que el Tribunal de Justicia estuvo menos interesado en el caso concreto que en abordar un aspecto del sistema judicial europeo.

50. STJ de 7 de febrero de 2019 (TJCE 2019, 20), *Escribano Vindel*, C-49/18, EU:C:2019:106, apartado 67.

51. *Escribano Vindel*, apartado 72.

al artículo 47 CDFUE, para poder fundar un principio de independencia judicial que debe garantizarse a todos los órganos jurisdiccionales nacionales. Es decir, cualquier norma nacional que pueda afectar a la independencia judicial queda comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 19 TUE<sup>52</sup>. El artículo 19 TUE funda también la competencia del Tribunal de Justicia para revisar estas medidas, y establece el estándar para la revisión (Bonelli y Claes, 2018) que deja así de ser nacional y pasa a “comunitarizarse”.

La verdadera trascendencia de esta interpretación del principio de tutela judicial efectiva, a la luz del artículo 19 TUE, se ha confirmado con la interposición por la Comisión Europea, el 2 de octubre de 2018, de un recurso de incumplimiento contra Polonia (asunto C-619/18)<sup>53</sup>, por haber una norma nacional y otras leyes modificativas que rebajaban la edad de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo y concedían al Presidente de la República de Polonia la facultad discrecional de prorrogar el mandato de los jueces del Tribunal Supremo. Esta norma atentaría contra el principio de inamovilidad que debe garantizarse a los miembros de un órgano jurisdiccional para cumplir con el requisito de la independencia. Debe señalarse que la Comisión fundó este recurso en el incumplimiento del artículo 19 TUE apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 47 de la Carta. No obstante, el Tribunal de Justicia ha estimado el recurso de incumplimiento únicamente sobre la base del artículo 19 TUE, confirmando así su independencia respecto a la aplicación del artículo 47 CDFUE, tal como ya hemos analizado.

En base a la infracción del artículo 19 TUE apartado 1, párrafo segundo, el Tribunal de Justicia ha podido analizar en la sentencia de 11 de julio de 2019, que resuelve el recurso de incumplimiento<sup>54</sup>, las reformas llevadas a cabo a nivel nacional en Polonia concluyendo que las medidas de reducción de la edad de jubilación no quedaban justificadas por un objetivo legítimo y no respetaban el principio de proporcionalidad, por

---

52. Como explicó el presidente del Tribunal de Justicia, Koen Lenaerts, en el discurso dado en el XXVIII Congreso de FIDE: cuando un órgano jurisdiccional nacional ve afectada su independencia por una medida nacional, el Derecho de la Unión debe ofrecer una protección adecuada a este tribunal (“[...] where a national court is independent for the purposes of EU law and a legislative or regulatory measure adopted at national level threatens its independence, EU law must afford adequate protection to that court...”). XXVIII Congreso de Fide-Estoril, Mayo 2018, The Court of Justice and the Rule of Law, Koen Lenaerts.

53. La Comisión había interpuesto previamente, el 15 de marzo de 2018, un recurso de incumplimiento contra Polonia en relación con la reducción de la edad de jubilación de los jueces de tribunales ordinarios y con la atribución al Ministro de Justicia de la facultad discrecional para prorrogar el mandato en activo de dichos jueces que ha dado lugar al asunto C-192/18, Comisión/Polonia. El asunto C-619/18 es, por lo tanto, el segundo incumplimiento que ha llevado al Tribunal de Justicia en relación con las medidas nacionales polacas, si bien se ha resuelto antes porque se tramitó mediante el procedimiento acelerado. En el asunto C-192/18, aún pendiente, el Abogado General Tanchev presentó sus conclusiones el 20 de junio de 2019 proponiendo al Tribunal de Justicia que declarase que la República de Polonia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, al llevar a cabo dichas medidas (conclusiones del Abogado General de 20 de junio de 2019, C-192/18, EU:C:2019:529).

54. STJ de 24 de junio de 2019 (TJCE 2019, 115), Comisión/Polonia (Indépendance de la Cour suprême), C-619/18, EU:C:2019:531.

lo que su aplicación violaba el principio de inamovilidad del juez, inherente a su independencia<sup>55</sup>. Y en lo que se refiere a la facultad del Presidente de conceder prórrogas del mandato de los jueces, también ha concluido que puede suscitar dudas legítimas, en particular en el ámbito de los justiciables, en lo que respecta a la impermeabilidad de los jueces afectados frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses contrapuestos en los litigios de que puedan conocer<sup>56</sup>.

Por lo tanto, se ha confirmado la posibilidad que ahora tiene la Comisión Europea, tras la sentencia *ASJP*, de utilizar el recurso de incumplimiento para cuestionar, sobre la base del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2, en principio, cualquier medida nacional que pueda poner en cuestión la independencia judicial<sup>57 y 58</sup>. Esto ha permitido, por una parte, superar los problemas que la aplicación del artículo 7 TUE estaba teniendo, encontrando de esta forma la Comisión un camino “más rápido” para solucionar los problemas relativos al Estado de Derecho en lo que se refiere a la independencia judicial<sup>59</sup>. Y, por otro lado, y lo que es más importante, ha permitido al Tribunal de Justicia tener un poder de revisión mayor que el que le confiere el artículo 7 del TUE dado que, al fin y al cabo, incluso aunque se constatare la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro del valor del Estado de Derecho, la facultad de revisión del Tribunal de Justicia habría sido extremadamente limitada. No podemos olvidar que el artículo 269 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea únicamente permite al Tribunal de Justicia revisar el respeto de las disposiciones de procedimiento establecidas en el artículo 7 TUE<sup>60</sup>.

Lo cierto es que no resulta desafortunado poner de manifiesto que la justificación de la sentencia *ASJP* se encuentra precisamente en dichas circunstancias<sup>61</sup>. Y

55. Comisión/Polonia apartados 88, 90, 91 y 96.

56. Comisión/Polonia, apartado 118.

57. En palabras del propio Abogado General Tanchev, refiriéndose al procedimiento de infracción y al recurso de incumplimiento “[...] la Comisión puede incoar este procedimiento con arreglo al artículo 258 TFUE contra un Estado miembro incluso cuando este no está aplicando Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta”.

58. De hecho, la Comisión ha abierto un nuevo procedimiento de infracción el 3 de abril de 2019 por el régimen disciplinario de los jueces ([https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1957\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_en.htm)).

59. La activación del artículo 7 TUE contra Polonia fue precedida de una serie de recomendaciones de la Comisión Europea referidas a la independencia del Poder Judicial [Recomendación (UE) 2016/1374 de 27 de julio de 2016, Recomendación (UE) 2017/146 de 21 de diciembre de 2016, Recomendación (UE) 2017/1520 de 26 de julio de 2017 y Recomendación (UE) 2018/103 de 20 de diciembre de 2017]. A continuación, la Comisión presentó el 20 de diciembre de 2017 la propuesta de decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia. Con el devenir que ha tenido la aplicación del artículo 7 TUE, puede concluirse, como determina Kochenov (2019), que la finalidad de este artículo parece más bien incentivar a los Estados miembros concernidos a empezar un diálogo con las instituciones de la Unión para evitar una posible infracción.

60. KOCHENOV D., considera que el Tribunal de Justicia podría no obstante pronunciarse sobre la manera en la cual las Instituciones habrían hecho uso de su poder discrecional en el caso concreto.

61. Bonelli y Claes (2018) resumen esta conexión de una forma muy ilustrativa en el título del artículo “*Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case*”

esto es así porque una interpretación autónoma del artículo 19 TUE en el asunto *ASJP*, como ya hemos señalado con anterioridad, no parecía que fuese necesaria para examinar las medidas de reducción presupuestarias portuguesas. Así, el Tribunal de Justicia podía haber concluido que estas medidas implementaban Derecho de la Unión Europea, como había hecho en casos anteriores, y el Tribunal podía haber examinado las mismas a la luz de la CDFUE<sup>62</sup>. Pero dicha conclusión no le hubiera permitido examinar con posterioridad, a la luz del Derecho de la Unión, cualquier medida nacional que pudiera afectar a la independencia judicial de los órganos jurisdiccionales nacionales.

El Tribunal de Justicia era consciente de la *vis expansiva* que había adquirido el artículo 19 TUE, lo cual se confirmó con el auto de medidas cautelares que se adoptó el 19 de octubre de 2018<sup>63</sup> en el recurso de incumplimiento interpuesto por la Comisión contra Polonia en el que se suspendieron provisionalmente la aplicación de las disposiciones nacionales de reducción de la edad de jubilación de los jueces por el Tribunal de Justicia obligando, entre otras medidas, a que Polonia se abstuviese de adoptar cualquier medida destinada a nombrar jueces del Tribunal Supremo en sustitución de los jueces del mismo Tribunal afectados por estas disposiciones.

Las medidas provisionales fueron confirmadas mediante auto de 17 de diciembre de 2018<sup>64</sup> y en este auto el Tribunal ya retomó directamente los argumentos de la sentencia *ASJP* y, a tal efecto, señaló que en la medida en que el Tribunal Supremo polaco podía verse abocado a resolver cuestiones vinculadas a la aplicación o a la interpretación del Derecho de la Unión, formaba parte en calidad de “órgano jurisdiccional”, en el sentido definido por el Derecho de la Unión, del sistema polaco de vías de recurso en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión en el sentido del artículo 19, apartado 1, párrafo 2, y, queda sujeto a las exigencias de la tutela judicial efectiva.

Debe señalarse que la vía del recurso de incumplimiento no es la única que está ahora abierta para que el Tribunal de Justicia pueda examinar las medidas nacionales que pudieran ser contrarias a la tutela judicial efectiva. Con la sentencia *ASJP* se ha abierto la vía para que los órganos jurisdiccionales nacionales se dirijan a él vía cuestión prejudicial con la finalidad de preguntar sobre la compatibilidad de las medidas nacionales que puedan afectar a su independencia.

Y así lo comprendió también el Tribunal Supremo polaco que tras la sentencia *ASJP* y la interposición del recurso de incumplimiento por la Comisión Europea, ha planteado distintas cuestiones prejudiciales sobre las reformas llevadas a cabo y que han afectado a la organización judicial en este Estado. En concreto, el 5 de diciembre de 2018, planteó una cuestión prejudicial de interpretación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2, con la finalidad de determinar si la misma norma polaca, que era el objeto del recurso de

---

señalando que la clave para entender el pronunciamiento es la voluntad del Tribunal de Justicia de tener voz en la situación actual en Polonia y Hungría.

62. A la misma conclusión llegan Bonelli y Claes (2018).

63. ATJ 19 de octubre de 2018, Comisión/Polonia, C619/18 R, EU:C:2018:852.

64. ATJ de 17 de diciembre de 2018, Comisión/Polonia, C-619/18 R, EU:C:2018:1021.

incumplimiento interpuesto por la Comisión, infringía el principio de inamovilidad de los jueces y el principio del Estado de Derecho<sup>65</sup>.

Respecto a esta cuestión prejudicial resulta interesante resaltar que se planteó en un contexto diferente a la cuestión prejudicial que dio lugar a la sentencia *ASJP*. Mientras en el asunto *ASJP* se impugnaban las medidas de reducción salarial, y el Tribunal Supremo de Portugal tenía que dilucidar si las medidas eran o no conformes con el Derecho de la Unión, en el asunto del que conocía el Tribunal Supremo de Polonia no se impugnaban las medidas nacionales que habían operado la modificación de la edad de jubilación. Lo que hace el Tribunal Supremo polaco es seleccionar un asunto en el que tiene que aplicar Derecho de la Unión. Y, por lo tanto, en la medida en que le correspondía resolver dicho asunto como juez europeo, argumentó que la existencia de las normas nacionales aprobadas podían afectar a su independencia para enjuiciar el asunto concreto<sup>66</sup>. No obstante, habrá que ver si dichas cuestiones prejudiciales sólo pueden plantearse en procedimientos en los que el órgano jurisdiccional nacional tenga que aplicar el Derecho de la Unión, o si, por el contrario, podría plantearse en cualquier tipo de procedimiento aún sin relación con el Derecho de la Unión.

A esta cuestión prejudicial hay que añadir tres más presentadas por Tribunal Supremo polaco. El 20 de septiembre de 2018 presentó las cuestiones prejudiciales C-585/2018, C-624/2018 y C-625/2018, en relación con la independencia del Consejo del Poder Judicial y la Sala disciplinaria polaca elegida por el primero<sup>67</sup>; el 28 de diciembre de 2018, la cuestión prejudicial *Krajowa Rada Sądownictwa*, C-824/18, en relación con los procedimientos de selección para la propuesta de nombramiento para el desempeño de la función de magistrado en el Tribunal Supremo y las condiciones impuestas para su impugnación; y el 26 de junio de 2019 ha presentado la cuestión prejudicial *W.Ż.*, C-487/19, sobre el nombramiento de una persona para desempeñar un cargo jurídico y su independencia cuando el nombramiento ha sido impugnado.

Pero no son solo los órganos jurisdiccionales polacos los que están intentando conseguir cierta “protección” del Tribunal de Justicia mediante el instrumento de la cuestión prejudicial. Distintos órganos jurisdiccionales rumanos también han planteado cuestión

65. Asunto C-668/18, aún pendiente, si bien la cuestión prejudicial puede devenir sin objeto por haber sido derogadas las normas nacionales.

66. El planteamiento de esta cuestión prejudicial conlleva en sí una paradoja, porque si el Tribunal se ha visto afectado por una norma nacional que restringe su independencia, entonces podría cuestionarse su naturaleza de órgano jurisdiccional a la luz del artículo 267 TFUE y de los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (en este sentido pueden verse también las reflexiones de Pech y Planton, 2018).

67. En estos asuntos, el Abogado General Tanchev ha presentado sus conclusiones concluyendo que existen razones legítimas para dudar objetivamente de la independencia de la Sala Disciplinaria a la vista del papel que juega el Poder Legislativo en la elección de los 15 miembros del Consejo del Poder Judicial y del cometido de este organismo en la selección de los jueces que el Presidente de la República puede nombrar al Tribunal Supremo [conclusiones de 27 de junio de 2019, *rajowa Rada Sądownictwa* (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), C-585/2018, C-624/2018 y C-625/2018, EU:C:2019:551].

prejudicial al Tribunal de Justicia para cuestionar, a la luz del artículo 19 TUE, determinadas disposiciones normativas y jurisprudencia nacional que consideran que suscita graves inquietudes en lo que atañe a la lucha contra la corrupción y que puede ser utilizada como instrumento para intimidar a los magistrados e imponer cierta presión sobre los mismos.

Algunas de estas medidas que se cuestionan se enmarcan en la forma en que se regula la responsabilidad disciplinaria de los Magistrados y las resoluciones del Tribunal Constitucional en relación con la actuación por corrupción contra determinados jueces<sup>68</sup>, sobre las condiciones en que puede abrirse un procedimiento disciplinario para los jueces en Rumanía, el nombramiento de la dirección de la Inspección Judicial por el gobierno, y la creación de una sección de la fiscalía que tiene la competencia exclusiva para investigar cualquier tipo de infracción penal cometida por jueces y fiscales<sup>69</sup>. También se está cuestionando, a la luz del artículo 19 TUE, la posibilidad de que el Tribunal Constitucional de Rumanía se pronuncie sobre la legalidad de la composición de unas salas de un órgano jurisdiccional, creando las condiciones necesarias para que puedan estimarse recursos extraordinarios contra sentencias judiciales firmes pronunciadas en un determinado periodo de tiempo<sup>70</sup>. Y la definición del error judicial en la medida en que permitiría, en la forma en que está configurado, ejercer de modo indirecto presiones sobre los magistrados y permitiría bloquear la labor de interpretación de la ley<sup>71</sup>.

Además de permitir la aplicación autónoma del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2, la sentencia *ASJP* ha puesto en valor la necesidad de garantizar la independencia judicial para dar eficacia al Estado de Derecho. Todos sus fundamentos sobre la necesidad de que los órganos judiciales que formen parte de sus vías de recurso cumplan las exigencias de tutela judicial efectiva, fueron trasladados a la sentencia dictada en la cuestión prejudicial C-216/18, planteada tan solo unos meses después de dictar la sentencia *ASJP*.

La cuestión fue planteada el 23 de marzo de 2018 por la *High Court* de Irlanda que conocía de una Orden de Detención Europea (ODE) emitida por los órganos jurisdiccionales polacos. Tras la sentencia *ASJP* y la defensa de la independencia del poder judicial, como concreción del valor del Estado de derecho, era esperable que el debate se

68. Asunto C-379/19, *DNA-Serviciul Teritorial Oradea*, planteada el 14 de mayo de 2019 por el Tribunal de Distrito de Bihor.

69. A esta cuestión se refieren las cuestiones prejudiciales *Asociația “Forumul Judecătorilor Din România”*, C-83/19 (remitida el 5 de febrero de 2019 por el Tribunal de distrito de Olt); *Asociația “Forumul Judecătorilor Din România”* y *Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor*, C-127/19 (remitida el 18 de febrero de 2019 por el Tribunal Superior de Pitești); C-195/19, *PJ* (remitida el 28 de febrero de 2019 por el Tribunal Superior de Bucarest); C-291/19, *SO* (remitida el 9 de abril de 2019 por el Tribunal Superior de Brașov); C-355/19, *Asociația “Forumul Judecătorilor din România”* y otros (remitida el 6 de mayo de 2019 por el Tribunal Superior de Pitești).

70. *Euro Box Promotion* y otros, C-357/19 (remitida el 6 de mayo de 2019 por el Tribunal Supremo de Rumanía); y *sociația “Forumul Judecătorilor din România”*, C-547/19 (remitida el 15 de julio de 2019 por el Tribunal Supremo de Rumanía).

71. *Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice*, C-397/19 (presentada el 22 de mayo de 2019 por el Tribunal de Distrito de Bucarest).

trasladase al ámbito de la ejecución de las ODE a la luz de la jurisprudencia *Aranyosi*<sup>72</sup>. El Tribunal de Justicia dio respuesta a la cuestión prejudicial señalando la posibilidad de que cuando existan deficiencias sistémicas o cuando menos generalizadas que puedan afectar a la independencia judicial, la autoridad judicial de ejecución debe evaluar si existe un riesgo real de que la persona sufra una violación del artículo 47 CDFUE<sup>73</sup>. Señalando que esta comprobación concreta se impone cuando el Estado miembro emisor haya sido objeto de una propuesta motivada de la Comisión, presentada de conformidad con el artículo 7 TUE, apartado 1, y cuando la autoridad judicial de ejecución considera que dispone, sobre la base de dicha propuesta, de datos que pueden acreditar la existencia de deficiencias sistémicas del poder judicial de dicho Estado miembro<sup>74</sup>.

En esta sentencia el Tribunal de Justicia sí aplicó el artículo 47 CDFUE, párrafo 2, dado que estábamos ante un caso paradigmático de aplicación del Derecho de la Unión. Pero, en la práctica, el resultado es el mismo, y pone en valor el control que también corresponde realizar a los Estados en lo que concierne al respeto de la tutela judicial efectiva como parte del Estado de Derecho. Pero esta vez no es el Tribunal de Justicia el que controla, sino que son los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros los que se controlan de forma horizontal.

De esta forma, la sentencia *ASJP* ha sentado las bases para que pueda haber un control “judicial” del respeto del Estado Derecho y el Tribunal de Justicia se ha instituido en centinela de la independencia judicial de los Estados miembros.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- BONELLI, Matteo y CLAES Monica, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*. *European Constitutional Law Review*, 14: 622-643, 2018.
- DUBOUT, Edouard, *Integration Through the Rule of Law?, La judiciarisation de l'État de droit dans l'Union européenne*. *Revue des Affaires Européennes*: 51-66, 2019.
- KOCHENOV, Dimitry, *Article 7 TUE: un commentaire de la fameuse disposition “morte”*. *Revue des Affaires Européennes*: 33-50, 2019.
- PECH, Laurent y PLANTON, Sebastien, *Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case*. *Common Market Law Review*, 55: 1827-1854, 2018.

72. STJ de 5 de abril de 2016, C-404/15 – *Aranyosi y Căldăraru*, EU:C:2016:198.

73. STJ de 23 de marzo de 2018, C-216/18 PPU – *Minister for Justice and Equality*, EU:C:2018:586, apartados 60 y 61.

74. *Minister for Justice and Equality*, apartado 69.