



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. GERARD HOGAN

presentadas el 17 de diciembre de 2020¹

Asunto C-896/19

Repubblika

contra

Il-Prim Ministru

Parte coadyuvante

WY

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Qorti Ċivili Prim'Awla — Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Tribunal de lo Civil, Sala Primera, actuando en funciones de Tribunal Constitucional, Malta)]

«Petición de decisión prejudicial — Artículo 2 TUE — Valores de la Unión Europea — Estado de Derecho — Tutela judicial efectiva — Artículo 19 TUE — Artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Independencia judicial — Procedimiento de nombramiento de jueces — Facultades del Primer Ministro — Participación de un Comité de Nombramientos Judiciales»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial suscita nuevamente importantes cuestiones acerca de la naturaleza de la independencia del poder judicial. Concretamente, las cuestiones prejudiciales planteadas en la resolución de remisión requieren que el Tribunal de Justicia examine en qué medida las garantías de independencia del poder judicial reconocidas por el Derecho de la Unión inciden en el sistema de nombramiento de los jueces nacionales y, en particular, si este Derecho establece algún condicionante al nombramiento de jueces por parte del poder ejecutivo.

2. Esta petición de decisión prejudicial ha sido planteada en el marco de un procedimiento iniciado mediante una *actio popularis* y que se encuentra actualmente pendiente ante los tribunales malteses. En este procedimiento se sostiene que el procedimiento para el nombramiento de jueces establecido en la Constitución de Malta no es conforme, entre otros, con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, ni con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

¹ Idioma original: inglés.

3. Así pues, este asunto ofrece al Tribunal de Justicia una nueva oportunidad para examinar su reciente jurisprudencia relativa al alcance de estas disposiciones y, en particular, para considerar las exigencias que imponen en lo que referente a la independencia del sistema judicial en el ordenamiento jurídico de la Unión.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Tratado UE

4. El artículo 2 TUE presenta el siguiente tenor:

«La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

5. El artículo 19 TUE, apartado 1, establece:

«El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.

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.»

2. Carta

6. El título VI de la Carta, con el título «Justicia», comprende el artículo 47 que lleva la rúbrica «Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial» y que dispone lo siguiente:

«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 el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. [...]

[...]».

B. Derecho maltés

7. La Constitución de Malta de 1964 (en lo sucesivo, «Constitución») contiene, en el capítulo VIII, normas detalladas relativas al poder judicial que incluyen, en particular, el procedimiento de nombramiento de los jueces. En 2016, este capítulo fue reformado, en particular instituyendo el

Comité de Nombramientos Judiciales. Pese a que las funciones de este Comité y el procedimiento de nombramiento de los jueces fueron reformadas en profundidad en julio de 2020, las normas aplicables en el litigio principal son las que se citan a continuación.

8. El artículo 96 de la constitución está dedicado al nombramiento de los magistrados de los tribunales superiores y dispone lo siguiente:

- «1) Los magistrados de los tribunales superiores serán nombrados por el Presidente [de la República] de acuerdo con el parecer del Primer Ministro.
- 2) Solo podrán ser nombrados magistrados de los tribunales superiores quienes hayan ejercido, incluso parcialmente, durante un período o durante períodos acumulados de, al menos, doce años, la profesión de abogado o la función de magistrado en Malta.
- 3) Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4, antes de que el Primer Ministro dé su parecer, de conformidad con el apartado 1, sobre el nombramiento de un magistrado de los tribunales superiores (excepción hecha del Magistrado Jefe), el Comité de Nombramientos Judiciales, al que se refiere el artículo 96A de esta Constitución, deberá haber realizado su propia evaluación con arreglo a lo dispuesto en las letras c), d) y e) del apartado 6 del citado artículo 96A.
- 4) No obstante lo establecido en el apartado 3, el Primer Ministro podrá decidir no atenerse al resultado de la evaluación contemplada en el apartado 3.

En cualquier caso, cuando el Primer Ministro decida ejercitar la facultad que le confiere el presente apartado, el Primer Ministro o el Ministro de Justicia deberá:

- a) publicar, en el plazo de cinco días, una declaración en el Diario Oficial en la que anuncie su decisión de ejercitar dicha facultad y los motivos que le han inducido a tomarla, y
- b) realizar una declaración ante la Cámara de los Diputados sobre la citada decisión, exponiendo los motivos en los que se basa, con ocasión, a más tardar, de la segunda sesión de la Cámara que se celebre después de haberse comunicado al Presidente [de la República] el parecer indicado en el apartado 1.

No obstante, no se aplicará lo dispuesto en la primera condición de este apartado cuando el nombramiento sea para el cargo de Magistrado Jefe.»

9. El artículo 96A de la Constitución define las funciones del Comité de Nombramientos Judiciales y tiene la siguiente redacción:

- «1) Se crea un Comité de Nombramientos Judiciales, denominado en el presente artículo como “Comité”, que constituye un subcomité de la Comisión para la Administración de Justicia instituida en el artículo 101A de la presente Constitución, compuesto por
 - a) el Magistrado Jefe;
 - b) el Fiscal General;
 - c) el Interventor General;

- d) el Comisario de Indagaciones Administrativas (Defensor del Pueblo),
- e) y el Presidente del Colegio de Abogados.

[...]

- 2) El Comité estará presidido por el Magistrado Jefe o, en su ausencia, por el magistrado que lo sustituya con arreglo a la letra d) del apartado 3.

- 3) a) No podrán ser nombrados miembros del Comité ni seguir perteneciendo a él los ministros, secretarios de Estado, diputados, miembros de órganos de la Administración Local ni dirigentes o candidatos de un partido político.

[...]

- 4) En el ejercicio de sus funciones, los miembros del Comité deberán actuar según su libre criterio y no estarán sujetos a la dirección o control de ninguna persona o autoridad.

- 5) El Secretario del Comité será nombrado por el Ministro de Justicia.

- 6) Las funciones del Comité serán las siguientes:

- a) recibir y examinar manifestaciones de interés de las personas que deseen ser nombradas para ocupar el cargo de magistrado de los tribunales superiores (a excepción del cargo de Magistrado Jefe) o de juez de los tribunales inferiores, excepción hecha de aquellas a las que se aplique lo dispuesto en la letra e);
- b) mantener un registro permanente de las manifestaciones de interés mencionadas en la letra a) y de los documentos correspondientes, el cual deberá mantenerse de forma confidencial y al que solo podrán acceder los miembros del Comité, el Primer Ministro y el Ministro de Justicia;
- c) realizar entrevistas y evaluaciones de los candidatos para ocupar los cargos arriba indicados, del modo que estime adecuado, y, a tal efecto, solicitar a cualquier autoridad pública la información que considere razonablemente necesaria;
- d) informar al Primer Ministro, a través del Ministro de Justicia sobre su evaluación acerca de la aptitud y los méritos de los candidatos para ser nombrados para ocupar los cargos arriba indicados;
- e) cuando se lo solicite el Primer Ministro, prestar asesoramiento acerca de la aptitud y los méritos de las personas que ya ocupan el cargo de Fiscal General, Interventor General, Comisario de Indagaciones Administrativas (Defensor del Pueblo), o de juez de los tribunales inferiores a efectos de ser nombradas para ocupar un cargo en la judicatura;
- f) prestar asesoramiento acerca de cualquier nombramiento para otro cargo judicial o jurisdiccional cuando el Ministro de Justicia se lo solicite.

En cualquier caso, la evaluación mencionada en la letra d) deberá realizarse antes de transcurridos sesenta días desde que el Comité reciba la manifestación de interés y el asesoramiento a que se refieren las letras e) y f) deberá prestarse antes de transcurridos treinta días desde el momento en que fue solicitado, o en los plazos que el Ministro de Justicia con el acuerdo del Comité determine mediante resolución en el Diario Oficial.

- 7) Los trabajos del Comité serán confidenciales, se desarrollarán a puerta cerrada, y ningún miembro o secretario del Comité podrá ser citado a testificar ante un tribunal u otro órgano en relación con un documento que el Comité haya recibido o con una cuestión debatida en su seno o con cualquier cuestión que le haya sido comunicada o que este haya comunicado.
- 8) El Comité aprobará sus reglas de procedimiento y deberá publicar, de acuerdo con el Ministro de Justicia, los criterios con arreglo a los cuales efectúa sus evaluaciones.»

10. El artículo 97 de la Constitución establece:

«1) A salvo de las excepciones previstas en el presente artículo, los magistrados de los tribunales superiores cesarán en su cargo cuando alcancen la edad de sesenta y cinco años.

2) Los magistrados de los tribunales superiores solo podrán ser separados de su cargo por el Presidente [de la República] en virtud de una moción de la Cámara de los Diputados aprobada por al menos dos tercios de todos sus miembros y motivada por la demostrada incapacidad del titular para seguir desempeñando sus funciones (ya sea por impedimento físico o mental, ya por otra causa) o por un incumplimiento grave que haya quedado acreditado.

3) El Parlamento podrá mediante ley regular el procedimiento para iniciar y tramitar una moción y para la investigación y prueba de la incapacidad o del incumplimiento de un magistrado de un tribunal superior a los que se refiere el anterior apartado.»

11. El artículo 100 de la Constitución tiene por objeto el nombramiento de los jueces de los tribunales inferiores. El procedimiento establecido en el mismo es similar al aplicable a los magistrados de los tribunales superiores:

«1) Los jueces de los tribunales inferiores serán nombrados por el Presidente [de la República] de acuerdo con el parecer del Primer Ministro.

2) Solo podrán ser nombrados jueces de los tribunales inferiores quienes hayan ejercido, durante un período o durante períodos acumulados de, al menos, siete años, la profesión de abogado en Malta.

3) A salvo de las excepciones previstas en el apartado 4 del presente artículo, los jueces de los tribunales inferiores cesarán en su cargo cuando alcancen la edad de sesenta y cinco años.

4) Lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 97 de la presente Constitución resulta de aplicación a los jueces de los tribunales inferiores.

- 5) Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6, antes de que el Primer Ministro dé su parecer, de conformidad con el apartado 1, sobre el nombramiento de un juez de los tribunales inferiores, el Comité de Nombramientos Judiciales, al que se refiere el artículo 96A de esta Constitución, deberá haber realizado su propia evaluación con arreglo a lo dispuesto en las letras c), d) y e) del apartado 6 del citado artículo 96A.
- 6) No obstante lo establecido en el apartado 5, el Primer Ministro podrá decidir no atenerse al resultado de la evaluación contemplada en el apartado 5.

En cualquier caso, cuando el Primer Ministro decida ejercitar la facultad que le confiere el presente apartado, el Primer Ministro o el Ministro de Justicia deberá:

- a) publicar, en el plazo de cinco días, una declaración en el Diario Oficial en la que anuncie su decisión de ejercitar dicha facultad y los motivos que le han inducido a tomarla, y
- b) realizar una declaración ante la Cámara de los Diputados sobre la citada decisión, exponiendo los motivos en los que se basa, con ocasión, a más tardar, de la segunda sesión de la Cámara que se celebre después de haberse comunicado al Presidente [de la República] el parecer indicado en el apartado 1.»

12. El artículo 101B de la Constitución se refiere al régimen disciplinario de magistrados y jueces y tiene la siguiente redacción:

«1) Se crea un Comité de Magistrados y Jueces, en lo sucesivo, “Comité”, que constituye un subcomité de la Comisión para la Administración de Justicia y que estará compuesto por tres miembros del poder judicial que no sean miembros de la Comisión para la Administración de Justicia y que serán elegidos entre magistrados y jueces con arreglo a las normas aprobadas por la Comisión para la Administración de Justicia debiendo observarse, en cualquier caso, que en los procedimientos disciplinarios iniciados contra un juez, dos de los tres miembros sean jueces y en los iniciados contra un magistrado, dos de los tres miembros sean magistrados.

[...]

4) El Comité ejercitará sus facultades disciplinarias respecto de magistrados y jueces de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo.

[...]

15) En el ejercicio de sus funciones, los miembros del Comité deberán actuar según su libre criterio y no estarán sujetos a la dirección o control de ninguna persona o autoridad.

[...].»

III. Hechos que originaron el litigio principal

13. Repubblika es una asociación para la promoción de la defensa de la justicia y del Estado de Derecho en Malta. El 25 de abril de 2019 inició ante el órgano jurisdiccional remitente un procedimiento a través de una *actio popularis* solicitando que se declarara que, como consecuencia del sistema de nombramiento de magistrados (para los tribunales superiores) y de jueces (para los tribunales inferiores) existente en el momento en que se inició el procedimiento,

y regulado por los artículos 96, 96A y 100 de la Constitución, Malta incumple las obligaciones que se derivan del artículo 19 TUE, apartado 1, en relación con el artículo 47 de la Carta; del artículo 39 de la Constitución, y del artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»).

14. En la vista celebrada el 30 de octubre de 2019 ante el órgano jurisdiccional remitente, la parte demandante aclaró que en ese procedimiento impugnaba todos los nombramientos hechos efectivos el 25 de abril de 2019, así como cualquier otro que pudiera realizarse a partir de dicha fecha, salvo que se hicieran con arreglo a las recomendaciones contenidas en el Dictamen n.º 940/2018 de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) acerca de las disposiciones constitucionales y la separación de poderes y la independencia del poder judicial y el cumplimiento de la ley² y con arreglo a lo dispuesto en artículo 19 TUE, apartado 1, y en el artículo 47 de la Carta.

15. Por su parte, el Prim Ministru (Primer Ministro; en lo sucesivo, «demandado») aduce que en Malta se respeta el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juicio justo. En este contexto, sostiene que los nombramientos que entraron en vigor el 25 de abril de 2019 se efectuaron observando estrictamente las disposiciones de la Constitución y de conformidad con el Derecho de la Unión. El demandado arguye que no hay ninguna diferencia entre esos nombramientos en particular y otros nombramientos de miembros de la judicatura realizados desde la promulgación de la Constitución de Malta en 1964, a salvo del hecho de que, a diferencia de los nombramientos efectuados antes de 2016, los candidatos son ahora evaluados por el Comité de Nombramientos Judiciales, instaurado por el artículo 96A de la Constitución, para apreciar su idoneidad.

16. El demandado alega asimismo que el sistema de nombramiento de miembros de la judicatura es conforme con los requisitos del artículo 19 TUE, apartado 1, y con el artículo 47 de la Carta, según los interpreta el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. De hecho, ese sistema refleja el modo en el que se nombra a los jueces del Tribunal de Justicia de la Unión Europea con arreglo al artículo 253 TFUE, párrafo primero, y en el que el dictamen del comité constituido con arreglo al artículo 255 TFUE no es vinculante a efectos de la decisión definitiva que adopten los Gobiernos de los Estados miembros.

17. El tribunal remitente considera que la principal cuestión que se ha sometido a su consideración guarda relación con la facultad discrecional que el Primer Ministro tiene atribuida en virtud de los artículos 96, 96A y 100 de la Constitución, a efectos del nombramiento de todos los miembros del poder judicial, y con la duda de si ese margen discrecional quedó ampliado por las reformas constitucionales de 2016. Aunque algunos de los aspectos que suscita el presente asunto fueron abordados por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (independencia del Tribunal Supremo), (C-619/18, EU:C:2019:531; en lo sucesivo, «sentencia independencia del Tribunal Supremo»), el órgano jurisdiccional remitente considera que la cuestión que plantea debe abordarse en el contexto de una evaluación del sistema en su conjunto, incluido el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial en Malta.

18. En la vista celebrada el 27 de octubre de 2020, se informó al Tribunal de Justicia de que la Constitución había sufrido determinadas reformas en julio de 2020 a raíz de las recomendaciones acerca del sistema de nombramientos de los miembros de la judicatura formuladas por la

² CDD-AD(2018)028.

Comisión de Venecia en su Dictamen n.º 940/2018. No obstante, estas reformas no inciden en el objeto del litigio ante el órgano jurisdiccional remitente ni sobre la presente petición de decisión prejudicial.

IV. Cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

19. En estas circunstancias, mediante resolución de 25 de noviembre de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 5 de diciembre de 2019, el Qorti Ċivili Prim'Awla - Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Tribunal de lo Civil, Sala Primera, actuando en funciones de Tribunal Constitucional, Malta) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Deben considerarse aplicables el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el artículo 47 de la [Carta], conjuntamente o por separado, a efectos de determinar la validez jurídica de los artículos 96, 96A y 100 de la Constitución de Malta?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿son conformes con los artículos 19 TUE, apartado 1, y 47 de la [Carta] las facultades del Primer Ministro en el proceso de nombramiento de los miembros de la judicatura de Malta, consideradas asimismo a la luz del artículo 96A de la Constitución, que entró en vigor en 2016?
- 3) En caso de que se determine que esas facultades del Primer Ministro son incompatibles ¿debe incidir este hecho en nombramientos futuros o afectar asimismo a nombramientos pasados?»

20. Presentaron observaciones escritas Repubblika, los Gobiernos belga, maltés, neerlandés, polaco y sueco y la Comisión Europea. Además, esos mismos intervinientes formularon observaciones orales en la vista celebrada el 27 de octubre de 2020.

V. Análisis

A. Admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

21. En sus observaciones escritas, el Gobierno polaco sostiene que la petición de decisión prejudicial es inadmisibile por dos motivos.

22. En primer lugar, alega que, incluso en el caso de que el Derecho maltés permitiera a las partes, en el contexto de una *actio popularis*, tomar la iniciativa de una revisión en abstracto de la legalidad de las normas vigentes de su ordenamiento jurídico nacional, el tribunal remitente formuló sus cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia con el fin de poder decidir, en función de la respuesta que se dé, acerca de la conformidad abstracta de las disposiciones del Derecho maltés con el Derecho de la Unión.

23. El Gobierno polaco destaca, sin embargo, el hecho de que el Tribunal de Justicia tiene competencia exclusiva para resolver acerca de la conformidad en abstracto de disposiciones de Derecho nacional con la el Derecho de la Unión en virtud de los artículos 258 TFUE y 259 TFUE, y que solo la Comisión u otro Estado miembro pueden iniciar un procedimiento de esta índole. Sin embargo, la petición de decisión prejudicial únicamente tiene por objeto la interpretación del Derecho de la Unión. Por consiguiente, estima que, con arreglo a los

artículos 258 TFUE, 259 TFUE y 267 TFUE, un tribunal nacional no puede pronunciarse acerca de la conformidad en abstracto del Derecho nacional con el Derecho de la Unión sobre la base de la interpretación que se dé a este Derecho en un procedimiento de remisión prejudicial, ya que el propio Tribunal de Justicia no se consideraría competente para analizar la conformidad de la norma nacional en el contexto de dicho procedimiento.

24. En consecuencia, la interpretación que el Tribunal de Justicia haga del Derecho de la Unión en el procedimiento de remisión prejudicial no puede servir para resolver un litigio como el planteado ante el órgano jurisdiccional remitente y, por lo tanto, no cabe considerarla necesaria para resolver el litigio principal en el sentido del artículo 267 TFUE. El Gobierno polaco alega, asimismo, que una interpretación en sentido contrario de esta disposición supondría eludir lo dispuesto en los artículos 258 TFUE y 259 TFUE y atentar contra la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia, de la Comisión y de los Estados miembros prevista en los mismos.

25. A este respecto, debe señalarse que la misión del Tribunal de Justicia debe distinguirse según se le plantee una petición de decisión prejudicial o un recurso por incumplimiento. En efecto, mientras que en el caso de un recurso por incumplimiento el Tribunal de Justicia debe comprobar si la medida o la práctica nacional impugnada por la Comisión o por otro Estado miembro es, con carácter general y sin que sea necesario que se haya planteado el correspondiente litigio ante los órganos jurisdiccionales nacionales, contraria al Derecho de la Unión, la función del Tribunal de Justicia en un procedimiento prejudicial consiste, por su parte, en prestar asistencia al órgano remitente para que resuelva el litigio concreto del que conoce. Así pues, en este procedimiento debe existir un vínculo de conexión entre el litigio y las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación se solicita, de manera que esa interpretación responda a una necesidad objetiva para la resolución que el órgano jurisdiccional remitente debe adoptar.³

26. En el presente asunto, debe reconocerse que el litigio al que se refiere el procedimiento principal presenta, en cuanto al fondo, un vínculo de conexión con el Derecho de la Unión, en concreto con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, al que se refieren las cuestiones prejudiciales. En consecuencia, el tribunal remitente debe aplicar esa disposición para resolver sobre el fondo de dicho litigio.

27. En este sentido, aunque el artículo 267 TFUE no faculta al Tribunal de Justicia para pronunciarse acerca de la compatibilidad de las disposiciones de Derecho nacional con las del Derecho de la Unión o para aplicar las normas del Derecho de la Unión a un asunto determinado, este sí es competente para interpretar los Tratados y los actos adoptados por las instituciones de la Unión. Esta es la razón por la cual, según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia puede, en el marco de la cooperación judicial establecida en dicho artículo y a partir de los datos obrantes en los autos, proporcionar al órgano jurisdiccional nacional los elementos de interpretación del Derecho del Unión que pudieran serle útiles para la apreciación de los efectos de una u otra disposición de este Derecho.⁴

³ Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową* (Régimen disciplinario aplicable a los jueces) (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartados 47 y 48.

⁴ Véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de enero de 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39), apartado 23, y de 19 de noviembre de 2019, *A. K. y otros* (independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982; en lo sucesivo, «sentencia A. K.»), apartado 132.

28. Además, debo añadir que el hecho de que la acción ejercitada en el litigio principal sea una *actio popularis* —en la que el demandante no está obligado a demostrar un interés personal en la resolución del litigio— no obsta a que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre las cuestiones prejudiciales que le han sido planteadas. Basta con que el Derecho nacional autorice la acción y la cuestiones respondan a una necesidad objetiva para la resolución del litigio del que legalmente conoce el órgano jurisdiccional remitente.⁵

29. En consecuencia y a la luz de las anteriores consideraciones, estimo que existe efectivamente un litigio planteado ante el tribunal remitente y que no cabe dudar de la relevancia de las cuestiones prejudiciales formuladas, ya que se refieren a la interpretación de disposiciones del Derecho de la Unión —Derecho primario, en este caso— y constituyen el objeto del debate suscitado en el litigio principal. De ello se sigue que no es relevante la primera alegación formulada por el Gobierno polaco.

30. En Segundo lugar, según el Gobierno polaco, el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, con arreglo al cual los Estados miembros tienen la obligación de establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, no modifica en modo alguno la esencia del principio de atribución o el alcance de las competencias de la Unión. Por el contrario, esta disposición parte de la premisa de que, dado que la Unión no es competente en lo referente a la organización del sistema judicial, corresponde a los Estados miembros establecer tribunales superiores e inferiores y prever mecanismos adecuados relativos a los procedimientos tendentes a la protección de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los particulares. En consecuencia, estima que no cabe deducir del artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 5 TUE y tomado en consideración conjuntamente con los artículos 3 TFUE y 4 TFUE, ninguna regla específica relativa al nombramiento de jueces o a la organización de los tribunales.

31. Por lo que se refiere al artículo 47 de la Carta, ese Gobierno sostiene que esta disposición no es aplicable en el presente asunto. Estima que Repubblika ha ejercitado una *actio popularis*, pero sin hacer valer ningún derecho subjetivo derivado del Derecho de la Unión. Asimismo, en contra de lo exigido por el artículo 51 de la Carta, no ha habido una «aplicación» del Derecho de la Unión por el Estado miembro interesado en el presente asunto, ya que las cuestiones jurídicas planteadas en la petición de decisión prejudicial guardan relación con aspectos nacionales de índole procesal, cuya regulación incumbe exclusivamente a los Estados miembros.

32. El Gobierno polaco añade que, en cualquier caso, no existe un criterio común del Derecho de la Unión relativo al nombramiento de los jueces que pueda servir de fundamento al Tribunal de Justicia al analizar el sistema existente en Malta, y que todos los Estados miembros se basan en diferentes sistemas.

33. Estas alegaciones reproducen en realidad la problemática suscitada por la primera cuestión prejudicial formulada por el tribunal remitente. En consecuencia, las examinaré en el marco del análisis de esa cuestión prejudicial. Basta ahora con señalar que también el segundo motivo de inadmisibilidad planteado por el Gobierno polaco carece, a mi juicio, de fundamento. De hecho, si bien coincido en que el artículo 47 de la Carta no es aplicable como tal en el litigio principal, ya que Malta no está «aplicando» del Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51 de la Carta, el artículo 19 TUE resulta plenamente de aplicación y, en consecuencia, la interpretación de esta disposición puede resultar útil al tribunal remitente.

⁵ Véase, en este sentido, en relación con una acción declarativa, la sentencia de 10 de diciembre de 2018, Wightman y otros (C-621/18, EU:C:2018:999), apartado 31 y jurisprudencia citada.

34. Por consiguiente, sugiero al Tribunal de Justicia que declare admisibles las cuestiones prejudiciales.

B. Sobre la primera cuestión prejudicial

35. Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente solicita fundamentalmente que se dilucide si el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 19 TUE y el artículo 47 de la Carta deben considerarse aplicables cuando un tribunal nacional examina la validez de un procedimiento de nombramiento de jueces como el establecido en la Constitución.

1. Sobre la aplicabilidad del artículo 19 TUE, apartado 1

36. En relación con el artículo 19 TUE, apartado 1, el Tribunal de Justicia ha dictado recientemente diferentes sentencias de referencia que permiten sin duda responder afirmativamente a esta cuestión.

37. Así, como resumió el Tribunal de Justicia en su sentencia de 9 de julio de 2020, *Land Hessen* (C-272/19, EU:C:2020:535), resulta de la jurisprudencia «que la independencia de los jueces de los Estados miembros reviste una importancia fundamental para el ordenamiento jurídico de la Unión Europea por diversos motivos. Se deriva, ante todo, del principio del Estado de Derecho, que forma parte de los valores sobre los que, según el artículo 2 TUE, se funda la Unión y que son comunes a los Estados miembros, así como del artículo 19 TUE, que se refiere con mayor concreción a ese valor y atribuye el cometido de garantizar el control judicial en ese ordenamiento jurídico también a los tribunales nacionales (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, apartado 32). Seguidamente, la mencionada independencia es una condición necesaria para garantizar a los justiciables, en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el derecho fundamental a un juez independiente e imparcial previsto en el artículo 47 de la Carta, que reviste una importancia capital como garante de la protección del conjunto de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de marzo de 2020, *Reexamen Simpson/Consejo y HG/Comisión*, C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, apartados 70 y 71 y jurisprudencia citada). Por último, la mencionada independencia resulta esencial para el buen funcionamiento del sistema de cooperación judicial ínsito en el mecanismo de remisión prejudicial previsto en el artículo 267 TFUE, habida cuenta de que tal mecanismo únicamente puede activarlo un órgano que, con competencia para aplicar el Derecho de la Unión, se atenga, entre otros, al criterio de independencia (véase, en particular, la sentencia de 21 de enero de 2020, *Banco de Santander*, C-274/14, EU:C:2020:17, apartado 56 y jurisprudencia citada)».⁶

38. Asimismo, también se ha declarado de forma inequívoca 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 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.⁷

⁶ Apartado 45.

⁷ Véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), apartado 29; independencia del Tribunal Supremo, apartado 50, y de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y Prokurator Generalny* (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartado 33.

39. En este contexto, también resulta pacífico que, si bien corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia, no es menos cierto que, al ejercer esta competencia, deben cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.⁸ Esta obligación es aplicable a cualquier instancia nacional que pueda pronunciarse, como órgano jurisdiccional, sobre cuestiones relativas a la aplicación o a la interpretación del Derecho de la Unión y que, por lo tanto, están comprendidas en los ámbitos cubiertos por este Derecho.⁹

40. Esta interpretación del alcance del artículo 19 TUE, apartado 1, queda confirmada por los antecedentes y el contexto de la inclusión de esta disposición en el Tratado. Así, el artículo 19 TUE, apartado 1, fue introducido con el fin de hacer énfasis en la obligación de los Estados miembros de garantizar la tutela judicial efectiva cuando esta no pueda proporcionarla directamente el Tribunal de Justicia,¹⁰ ya que la existencia misma de un control judicial efectivo destinado a garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión es inherente a un Estado de Derecho.¹¹ En consecuencia, cuando no existan garantías reales de la independencia judicial, el principio de tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables quedaría menoscabado.¹² Es preciso señalar, por último, que ese principio, contenido en el Artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, es un principio general del Derecho de la Unión, que resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, se protege con arreglo a los artículos 6 y 13 del CEDH y queda reafirmado por el artículo 47 de la Carta.¹³

41. En estas circunstancias, dado que el procedimiento de nombramiento sobre el que versa el presente asunto se aplica a los jueces malteses, cabe suponer que alguno de ellos, si no todos, se verán en la necesidad de pronunciarse sobre cuestiones relativas a la interpretación o a la aplicación del Derecho de la Unión. Por lo tanto, ello basta para que tales jueces, nombrados siguiendo el procedimiento previsto en la Constitución, deban gozar de un nivel de independencia suficiente para observar las exigencias del artículo 19 TUE.

2. Sobre la aplicabilidad del artículo 47 de la Carta

42. Según el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, «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 el presente artículo». De la sentencia de

⁸ Véanse, en este sentido, las sentencias independencia del Tribunal Supremo, apartado 52; de 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia (independencia de los tribunales ordinarios) (C-192/18, EU:C:2019:924), apartado 102; A. K., apartado 75, y de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartado 36.

⁹ Véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartado 40; independencia del Tribunal Supremo, apartado 51; A. K., apartado 83, y de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartado 34.

¹⁰ Véase, en este sentido, la sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo (C-583/11 P, EU:C:2013:625), apartados 100 y 101. Véase, asimismo, Krajewski, M., y Ziolkowski, M., «EU judicial independence decentralized: A.K.», *Common Market Law Review*, vol. 57, 2020, pp. 1107 a 1138, especialmente p. 1121.

¹¹ Véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartado 36. Véase, asimismo, Badet, L., «À propos de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne, pierre angulaire de l'action de l'Union européenne pour la sauvegarde de l'État de droit», *Cahiers de droit européen*, 2020, pp. 57-106, especialmente pp. 75 y 76.

¹² Véase, en este sentido, Pauliat, H., «Abaissement de l'âge de la retraite des magistrats: une atteinte à l'indépendance de la justice reconnue en Pologne», *La Semaine Juridique — Édition générale*, número 29, 2019, pp. 1424 a 1428, especialmente p. 1427.

¹³ Véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), punto 35.

16 de mayo de 2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373), se desprende que la aplicabilidad de este artículo se supedita a la supuesta violación de un derecho o libertad que garantice el Derecho de la Unión.¹⁴

43. No obstante, es preciso observar que la parte demandante no alega ninguna vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, ni cuestiona la independencia del tribunal remitente en el contexto de la acción que ha ejercitado, ni tampoco invoca ningún derecho concreto garantizado por el Derecho de la Unión. En estas circunstancias, no considero, pues, que el artículo 47 de la Carta como tal resulte aplicable en el litigio principal.

44. Asimismo, coincido con el punto de vista recientemente defendido por el Abogado General Bobek en el sentido de que es posible llevar a cabo un «examen abstracto de constitucionalidad» de una norma nacional a la luz del artículo 47 de la Carta cuando esa norma ha sido adoptada en el contexto de la aplicación del Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta.¹⁵ No obstante, dado que el procedimiento de nombramiento de los jueces nacionales forma parte del sistema judicial, pertenece —como se ha señalado anteriormente— a la esfera de competencia de los Estados miembros. En estas circunstancias, el procedimiento de nombramiento de los jueces en Malta no se ajusta al requisito de «aplicación» del Derecho de la Unión establecido en el artículo 51, apartado 1, de la Carta, que, por el contrario y como ya he señalado anteriormente, no se exige para que resulte aplicable el artículo 19 TUE.¹⁶

45. No obstante, dado que la obligación que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, impone a los Estados miembros establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión *se corresponde* con el derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce el artículo 47 de la Carta,¹⁷ las obligaciones de los Estados miembros que se derivan del artículo 19 TUE, apartado 1, «reflejan», en esa medida, el derecho individual reconocido por el artículo 47 de la Carta.¹⁸

46. En consecuencia, coincido plenamente con el Abogado General Tanchev cuando sostuvo, en las conclusiones que presentó en los asuntos acumulados A. K. y otros (independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), que «existe una “pasarela constitucional” entre ambas disposiciones, y la jurisprudencia relativa a estas está inevitablemente interrelacionada».¹⁹ Asimismo, el propio Tribunal de Justicia ya ha declarado «que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, obliga a todos los Estados

¹⁴ Véanse, en este sentido, los apartados 44 a 52 en comparación con la postura expuesta por el Abogado General Wathelet en los puntos 51 a 67 de sus conclusiones presentadas en ese asunto (*Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:2). Ello quedó confirmado recientemente por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 6 de octubre de 2020, *État luxembourgeois* (Protección judicial frente a solicitudes de información en Derecho tributario) (C-245/19 y C-246/19, EU:C:2020:795), apartado 55.

¹⁵ Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Bobek en *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, SO y *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»* y *Asociația «Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor»* (C-83/19, C-291/19 y C-355/19, EU:C:2020:746), puntos 198 y 202, especialmente punto 201.

¹⁶ Véase el punto 38 de las presentes conclusiones.

¹⁷ Véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de mayo de 2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373), apartado 44; de 26 de julio de 2017, *Sacko* (C-348/16, EU:C:2017:591), apartado 30; de 27 de septiembre de 2017, *Puškár* (C-73/16, EU:C:2017:725), apartado 58, y de 6 de octubre de 2020, *État luxembourgeois* (Protección judicial frente a solicitudes de información en Derecho tributario) (C-245/19 y C-246/19, EU:C:2020:795), apartado 47.

¹⁸ Véase, en este sentido, Hofmann, H. Ch., «Article 47 — Specific Provisions (Meaning)», en Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. and Ward, A. (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights — A Commentary*, Hart Publishing, 2014, pp. 1197 a 1275, especialmente n.º 47.50.

¹⁹ Punto 85. Véase, asimismo, García-Valdecasas Dorrego, M.-J., «El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia *Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP)*», *Revista Española de Derecho Europeo*, vol. 72, 2019, pp. 75 a 96, especialmente p. 86.

miembros a establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva, *especialmente en el sentido del artículo 47 de la Carta*, en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión». ²⁰

47. En este contexto, considero que, si bien el artículo 47 de la Carta no es, como tal, aplicable en el litigio principal, el artículo 19 TUE, apartado 1, debe, en cualquier caso, interpretarse *a la luz* del artículo 47 de la Carta y de la jurisprudencia correspondiente al mismo.

3. Conclusión sobre la primera cuestión prejudicial

48. Por lo tanto, habida cuenta de las anteriores consideraciones, estimo que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, interpretado a la luz del artículo 47 de la Carta, es aplicable cuando un tribunal nacional examina la validez de un procedimiento de nombramiento de jueces como el establecido en la Constitución de Malta.

C. Sobre la segunda cuestión prejudicial

49. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente solicita que se dilucide, fundamentalmente, si el artículo 19 TUE, interpretado a la luz del artículo 47 de la Carta cuando resulte necesario, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional en virtud de la cual el poder ejecutivo, en este caso, el Primer Ministro, tiene reconocidas facultades discrecionales y decisivas en el proceso de nombramiento de los miembros de la judicatura. Esta constituye la cuestión fundamental que plantea esta remisión prejudicial.

1. Observaciones generales acerca de la incidencia del artículo 19 TUE, apartado 1, del artículo 47 de la Carta y del artículo 6 del CEDH en los procedimientos de nombramiento de jueces

50. Como se desprende de la jurisprudencia citada en mi análisis de la primera cuestión prejudicial planteada por el tribunal remitente, si un juez puede pronunciarse acerca de cuestiones relativas a la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión, el Estado miembro de que se trate debe garantizar que sus jueces disfruten de garantías suficientes de independencia y que se respetan las exigencias esenciales de la tutela judicial efectiva, con arreglo al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. ²¹

51. Asimismo, dado que la obligación de los Estados miembros de establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión se corresponde con el derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce el artículo 47 de la Carta, ²² es preciso señalar que el artículo 52, apartado 3, de la Carta dispone que, en la medida en que la Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el CEDH, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio.

²⁰ Sentencia independencia del Tribunal Supremo, apartado 54, el subrayado es mío. Véanse, asimismo, para ilustrar el uso del artículo 47 de la Carta para interpretar el artículo 19 TUE, apartado 1, las sentencias de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartados 40 y 41, y de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Defectos del sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), apartado 53 en relación con los apartados 50 y 52.

²¹ Véase, en este sentido, Badet, L., «À propos de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne, pierre angulaire de l'action de l'Union européenne pour la sauvegarde de l'État de droit», *Cahiers de droit européen*, 2020, pp. 57 a 106, especialmente pp. 63, 64 y 72; Bonelli, M., y Claes, M., «Judicial serendipity: how Portuguese judges came to rescue of the Polish judiciary», *European Constitutional Law Review*, vol. 14, 2018, 622 — 643, especialmente p. 635.

²² Véase, en este sentido, la jurisprudencia citada en la nota 17.

52. Como se expresa claramente en las explicaciones relativas al artículo 47 de la Carta, las cuales, con arreglo al artículo 6 TUE, apartado primero, párrafo tercero, y al artículo 52, apartado 7, de la Carta, deben tenerse en cuenta para la interpretación de ésta, el artículo 47, párrafos primero y segundo, de la Carta se corresponde con los artículos 6, apartado 1, y 13 del CEDH.

53. En este sentido, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la introducción de la expresión «establecido por ley» en el artículo 6, apartado 1, primera frase, del CEDH tiene por objeto evitar que la organización del sistema judicial se deje incondicionalmente a la discreción del ejecutivo y garantizar que el establecimiento de ese sistema y el nombramiento de los jueces quede regulado por una legislación específica. En consecuencia, no cabe duda de que el derecho a ser juzgado por un tribunal «establecido por ley» en el sentido del artículo 6, apartado 1, del CEDH comprende, por su propia naturaleza, aspectos del proceso de nombramiento de jueces.²³ En la práctica, no obstante, los condicionantes impuestos a este respecto por la legislación nacional tienden a ser limitados y a guardar relación con cuestiones como la aptitud para ser designado, la promoción dentro del sistema judicial o los límites de edad.

54. En cualquier caso, importa destacar que, a pesar de que el principio de separación de poderes entre el poder ejecutivo y el judicial reviste una importancia creciente en su jurisprudencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene que ni el artículo 6 ni ninguna otra disposición del CEDH impone a los Estados un modelo constitucional determinado que rijan de una manera u otra las relaciones y la interacción entre los diferentes poderes del Estado. El artículo 6 del CEDH tampoco los obliga a conformarse a una u otra noción constitucional teórica relativa a los límites admisibles de tal interacción.²⁴ A este respecto, mientras que un elevado número de Estados miembros tienen un Consejo Judicial —definido como un órgano independiente, establecido mediante ley o por su constitución nacional, que vela por mantener la independencia de la judicatura y de cada uno de los jueces y, en consecuencia, por promover el funcionamiento eficaz del sistema judicial—²⁵ o, como sucede con Malta y algunos otros países, un Comité de Nombramientos Judiciales,²⁶ debe advertirse que su composición y competencias varían considerablemente.²⁷

55. No obstante, es importante señalar que el simple hecho de que los jueces son nombrados por un miembro del poder ejecutivo, *por sí mismo*, no genera una relación de subordinación de estos respecto de este último poder ni suscita dudas acerca de su imparcialidad, siempre que —y esta es una salvedad crucial— *una vez nombrados*, queden al margen de cualquier influencia o presión en el ejercicio de su función.²⁸ Existe, no obstante, una excepción. Como reconoció el Tribunal de Justicia en su sentencia de 26 de marzo de 2020, Reexamen Simpson/Consejo (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), el artículo 19 entra en juego cuando un juez determinado en

²³ Véase, en este sentido, sentencia de 26 de marzo de 2020, Review Simpson y HG/Consejo y Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), apartados 73 y 74 y jurisprudencia citada del TEDH.

²⁴ Véase, en este sentido, la sentencia A. K., apartado 130 y la jurisprudencia del TEDH citada. Véase, en relación con otra aplicación reciente de este principio, TEDH, 6 de noviembre de 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144, y TEDH, 1 de diciembre de 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, § 215.

²⁵ Definición de «Consejo Judicial» contenida en el apartado 26 de la Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa titulada «Judges: independence, efficiency and responsibilities» (Jueces: independencia, eficiencia y competencias), adoptada el 17 de noviembre de 2010 («Recomendación CM/Rec(2010)12»).

²⁶ Véase, en general, Carroll McNeill, J., *The Politics of Judicial Selection in Ireland*, Four Courts Press, Dublin, 2016.

²⁷ Véase, en este sentido, Bobek, M., y Kosař, D., «Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe», *German Law Journal*, vol. 19, n.º 7, 2020, pp. 1257 - 1292, especialmente pp. 1267 y 1268.

²⁸ Véase, en este sentido, la sentencia A. K., apartado 133. Véase igualmente, en el mismo sentido pero en relación con las funciones desempeñadas por las autoridades legislativas en el proceso de nombramiento de jueces, la sentencia de 9 de julio de 2020, *Land Hessen* (C-272/19, EU:C:2020:535), apartado 54.

cuestión ha sido nombrado de forma inválida y cuando esa irregularidad ha sido de tal gravedad que ha creado un riesgo real de que, en términos del Tribunal de Justicia, el poder ejecutivo haya puesto de ese modo en peligro la integridad del proceso de nombramiento.²⁹ De ello se sigue que debe existir un mecanismo mediante el cual un nombramiento judicial ilegal —en particular cuando el juez en cuestión no reunía los requisitos legales para ser nombrado— pueda ser legalmente anulado.

56. No obstante, cabe afirmar que, con la excepción del supuesto específico e inusual de jueces nombrados de forma inválida descrito en la sentencia Simpson, el artículo 19 TUE, apartado 1, tiene un alcance *esencialmente* a largo plazo en cuanto se refiere a la protección de la independencia de los jueces tras su nombramiento.

57. A este respecto, resulta ocioso negar que la política ha jugado un papel —ocasiones, incluso esencial— en el nombramiento de jueces en diferentes sistemas legales, incluidos los existentes en muchos Estados miembros. Baste señalar en este contexto los antecedentes de dos de los tribunales más importantes e influyentes del mundo —el Tribunal Supremo de los Estados Unidos y el Tribunal Constitucional alemán— cuyos miembros, en su práctica totalidad, mantienen notorios vínculos con partidos políticos y tendencias políticas concretos.³⁰ Puede darse incluso el caso de que políticos en ejercicio o que han dejado de ejercer como tales sean miembros natos de tribunales constitucionales de los Estados miembros (como sucede en Francia),³¹ ya sea porque así lo dispone la correspondiente norma legal (como en el caso del Tribunal Constitucional de Bélgica),³² porque son miembros electos del Parlamento (como, por ejemplo, en Alemania³³ o, como es el caso en parte en Italia)³⁴ o porque simplemente por tradición son nombrados jueces de esos tribunales. A pesar de ello, no existen dudas de que todos estos tribunales han demostrado ser plenamente independientes respecto de otros brazos del gobierno.

2. Sentencias independencia del Tribunal Supremo y A. K.

58. Lo anterior nos lleva directamente a la cuestión de qué implica el concepto de independencia judicial. Según reiterada jurisprudencia, la exigencia de independencia comprende dos aspectos. El primer aspecto, de orden externo, supone que el órgano jurisdiccional en cuestión ejerza sus

²⁹ Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de marzo de 2020, *Review Simpson y HG/Consejo y Comisión* (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), apartado 75.

³⁰ Esto sucede también con otros órganos jurisdiccionales. Véase, por ejemplo, Carroll McNeill, J., *The Politics of Judicial Selection in Ireland*, Four Courts Press, Dublin, 2016, pp. 107 a 110. En anteriores generaciones, los partidos políticos desempeñaron un importante papel en el Sistema británico de nombramiento de jueces. Así en la correspondencia que el Lord Chancellor Halsbury remitió en septiembre de 1897 al entonces Primer Ministro británico (el Conde de Salisbury) el primero hablaba con franqueza de la «ley no escrita de nuestro sistema de partidos [...] según la cual las pretensiones de los partidos deberían tener siempre un peso decisivo en los nombramientos de los más altos cargos judiciales [...] Quizá no sea un sistema ideal, no cabe duda de que algún día [los magistrados] serán nombrados mediante un examen comparativo de los informes legislativos, pero es el sistema que tenemos por el momento [...]» (Heuston, R., *Lives of the Lord Chancellors 1885-1940*, Oxford, 1964, p. 52).

³¹ Con arreglo al artículo 56, apartado 2, de la Constitución francesa, los expresidentes de la República son miembros vitalicios del Conseil constitutionnel (Consejo Constitucional).

³² Según el artículo 34, apartados 1 y 2, de la Ley Especial de 6 de enero de 1989 del Tribunal Constitucional, la mitad de los jueces deben, para poder ser nombrados miembros de ese tribunal, haber sido miembros del Senado, de la Cámara de Diputados o del Parlamento de una Comunidad o de una Región por, al menos cinco años.

³³ Con arreglo al artículo 94 de la Grundgesetz (Ley Fundamental), la mitad de los miembros del Tribunal Constitucional Federal son elegidos por el Bundestag y la otra mitad por el Bundesrat. Pueden no ser miembros del Bundestag, del Bundesrat, del Gobierno Federal o de alguno de los órganos correspondientes de un Land.

³⁴ Según el artículo 135 de la Constitución italiana, el Tribunal Constitucional está integrado por quince jueces, un tercio de los cuales es nombrado por el Presidente de la República; un tercio, por el Parlamento en sesión conjunta, y un tercio, por los tribunales supremos ordinarios y administrativos.

funciones con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo, quedando de este modo protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia en el enjuiciamiento por sus miembros o influir en sus decisiones. El segundo aspecto, de orden interno, se asocia al concepto de imparcialidad y se refiere a la equidistancia que debe guardar el órgano de que se trate con respecto a las partes del litigio y a sus intereses respectivos en relación con el objeto de dicho litigio. Este aspecto interno exige el respeto de la objetividad y la inexistencia de cualquier interés en la solución del litigio que no sea el de la estricta aplicación de la norma jurídica.³⁵

59. Aunque la cuestión de la imparcialidad de los jueces no se suscite directamente en este asunto, es este un concepto que guarda una estrecha relación con la independencia institucional. La problemática de la independencia institucional ha sido constantemente examinada mediante diferentes resoluciones tanto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, desde su sentencia de referencia de 28 de junio de 1984, *Campbell and Fell v. Reino Unido* (CE:ECHR:1984:0628JUD000781977), como, más recientemente, del Tribunal de Justicia en una serie de sentencias clave que quizá comience con la de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117).

60. Dado que gran parte de esta jurisprudencia ha quedado consolidada y resumida en las sentencias independencia del Tribunal Supremo y *A. K.*, puede bastar para el presente análisis examinar meramente el concepto de independencia expuesto por el Tribunal de Justicia en estas dos sentencias. Propongo comenzar con un análisis de la sentencia *A. K.*

61. En su sentencia *A. K.*, el Tribunal de Justicia declaró que:

«123 Estas garantías de independencia e imparcialidad postulan la existencia de reglas, especialmente en lo referente a la composición del órgano, así como al nombramiento, a la duración del mandato y a las causas de inhibición, recusación y cese de sus miembros, que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio [sentencias de 25 de julio de 2018, *Minister for Justice and Equality* (Deficiencias del sistema judicial), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, apartado 66 y jurisprudencia citada, e independencia del Tribunal Supremo, apartado 74].

124 Por lo demás, conforme al principio de separación de poderes que caracteriza el funcionamiento de un Estado de Derecho, debe garantizarse la independencia de los tribunales frente a los poderes Legislativo y Ejecutivo (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de noviembre de 2016, *Poltorak*, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, apartado 35).

125 A este respecto, resulta importante que los jueces se encuentren protegidos frente a intervenciones o a presiones externas que puedan amenazar su independencia. Las reglas que se mencionan en el apartado 123 de la presente sentencia deben permitir, en particular, excluir no solo cualquier influencia directa, en forma de instrucciones, sino también las formas de influencia más indirecta que pudieran orientar las decisiones de los jueces de que se trate [véase, en este sentido, la sentencia independencia del Tribunal Supremo, apartado 112 y jurisprudencia citada].

³⁵ Véanse, en este sentido, sentencias de 19 de septiembre de 2006, *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587), apartados 49 a 52, y *A. K.*, apartados 121 y 122, y jurisprudencia citada.

[...]

127 Según reiterada jurisprudencia de dicho tribunal, para determinar si un tribunal es “independiente”, en el sentido del artículo 6, apartado 1, deben tenerse en cuenta, en particular, el modo de designación y la duración del mandato de sus miembros, la existencia de protección frente a las presiones externas y si el órgano de que se trata presenta una apariencia de independencia (TEDH, sentencia de 6 de noviembre de 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 y jurisprudencia citada); debe precisarse, a este último respecto, que está en juego la confianza misma que todo tribunal debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 21 de junio de 2011, Fruni c. Eslovaquia, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141).

[...]

129 Como en repetidas ocasiones ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, estos conceptos de independencia y de imparcialidad objetiva están estrechamente relacionados, lo que lo lleva generalmente a examinarlos de manera conjunta (véanse, en particular, TEDH, sentencias de 6 de mayo de 2003, Kleyn y otros c. Países Bajos, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 192 y jurisprudencia citada, y de 6 de noviembre de 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 150 y jurisprudencia citada). Según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, para pronunciarse sobre la existencia de motivos que hagan temer que no se satisfacen en un determinado asunto esas exigencias de independencia o de imparcialidad objetiva, el punto de vista de una parte se tiene en cuenta, pero no desempeña un papel decisivo. El factor decisivo consiste en si los temores de que se trate pueden considerarse objetivamente justificados (véanse, en particular, TEDH, sentencias de 6 de mayo de 2003, Kleyn y otros c. Países Bajos, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, §§ 193 y 194 y jurisprudencia citada, y de 6 de noviembre de 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 147 y 152 y jurisprudencia citada).»

62. En la misma sentencia, el Tribunal de Justicia declaró asimismo que el hecho de que algunos jueces fueran «nombrados por el presidente de la República no [puede] crear una situación de dependencia entre aquellos y este ni de suscitar dudas en cuanto a su imparcialidad si, una vez nombrados, no están sometidos a presión alguna y no reciben instrucciones en el ejercicio de sus funciones». ³⁶ El Tribunal de Justicia hizo, no obstante, la siguiente salvedad: «sigue siendo necesario asegurarse de que las condiciones materiales y las normas de procedimiento que rigen la adopción de las decisiones de nombramiento impiden que se susciten dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de los jueces de que se trate frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio, una vez nombrados los interesados». ³⁷ A tal fin resulta importante, en particular, que dichas condiciones y normas se hayan concebido de manera que garanticen que los jueces se encuentren protegidos frente a intervenciones o a presiones externas que puedan amenazar su independencia. ³⁸

63. El Tribunal de Justicia observó que la existencia de un Consejo Nacional del Poder Judicial (conocido como KRS) que asesoraba al Presidente polaco acerca de la idoneidad de candidatos concretos para ocupar puestos en la judicatura contribuía a hacer el proceso más objetivo y

³⁶ Apartado 133.

³⁷ Apartado 134.

³⁸ Véase, en este sentido, el apartado 135 que se remite al apartado 125 antes citado.

transparente, siempre y cuando, no obstante, «dicho organismo disfrut[e] él mismo de una independencia suficiente respecto de los poderes legislativo y ejecutivo y de la autoridad a la que debe remitir tal propuesta de nombramiento [véase, por analogía, la sentencia independencia del Tribunal Supremo, apartado 116]». ³⁹ El Tribunal de Justicia concluyó enumerando los criterios con arreglo a los cuales el tribunal remitente podía apreciar la independencia del KRS.

64. El Tribunal de Justicia adoptó un criterio semejante en la sentencia independencia del Tribunal Supremo. Es preciso, no obstante, examinar los antecedentes de ese asunto para comprender debidamente el contexto y la relevancia de las observaciones formuladas seguidamente por el Tribunal de Justicia en la sentencia A. K. acerca de la necesidad de garantizar que los requisitos materiales y las normas procesales detalladas que rigen la adopción de resoluciones de nombramiento sean tales que no puedan dar lugar a que los justiciables alberguen dudas legítimas en lo que respecta a la impermeabilidad de los jueces afectados frente a elementos externos.

65. El asunto que dio lugar a la sentencia independencia del Tribunal Supremo tuvo como origen un procedimiento de incumplimiento iniciado por la Comisión en el que se sostenía que determinadas disposiciones del Derecho polaco permitían al Presidente de la República de Polonia decidir si un juez podía seguir ejerciendo su cargo una vez superada la edad ordinaria de jubilación vulneraban las garantías de independencia judicial. El Tribunal de Justicia destacó que, si bien los Estados miembros podían decidir acerca de la edad de jubilación de los jueces, en caso de que esos Estados optaran por poner en marcha ese mecanismo, estaban obligados a garantizar que ello no suponía una amenaza para la independencia judicial.

66. El Tribunal de Justicia declaró asimismo que la circunstancia de que «el Presidente de la República tenga atribuida la facultad para decidir si concede o no una prórroga ciertamente no basta, por sí sola, para concluir que se ha violado dicho principio. No obstante, es importante asegurarse de que las condiciones materiales y las normas de procedimiento que rigen la adopción de tales decisiones impiden que se susciten dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de los jueces de que se trate frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio.» ⁴⁰

67. Seguidamente, el Tribunal de Justicia declaró que la nueva legislación relativa al Tribunal Supremo polaco no respetaba estas exigencias en la medida en que la concesión de tal prórroga «queda sujeta a una decisión del Presidente de la República que tiene carácter discrecional, por cuanto su adopción no está en sí sometida a ningún criterio objetivo y verificable y no debe estar motivada. Además, no cabe interponer recurso judicial contra esa decisión». ⁴¹

68. Si bien el Tribunal de Justicia admitió que el Consejo Nacional del Poder Judicial polaco debía elevar un dictamen al Presidente de la República antes de que este adoptara su decisión —trámite que contribuía a hacer más objetivo ese proceso—, no podía obviarse el hecho de que la ley no establecía ningún mecanismo que impusiera a ese organismo la obligación de motivar su dictamen «sobre la base de criterios objetivos y pertinentes[, de] manera que sea apropiado para orientar objetivamente a esa autoridad en su toma de decisiones». ⁴²

³⁹ Apartado 138.

⁴⁰ Apartado 111.

⁴¹ Apartado 114.

⁴² Apartado 116.

69. El Tribunal de Justicia concluyó que la naturaleza de la facultad discrecional de que dispone el Presidente polaco para ampliar la edad de jubilación de uno u otro juez podía «suscitar dudas legítimas, en particular en el ánimo 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».⁴³

3. Conclusiones que pueden extraerse de las sentencias A. K. e independencia del Tribunal Supremo

70. ¿Qué conclusiones cabe extraer de estas dos importantes sentencias y de la jurisprudencia que las precedió? De la sentencia A. K. (y de la anterior corriente jurisprudencial), que ni el Derecho de la Unión ni, en ese sentido, el TEDH imponen o establecen una forma preestablecida de garantías institucionales tendentes a garantizar la independencia de los jueces. Lo que resulta relevante, por el contrario, es que, en primer lugar, los jueces no estén sujetos a ningún tipo de relación de subordinación o de control jerárquico por parte del poder ejecutivo o del poder legislativo y, en segundo lugar, los jueces disfruten de garantías efectivas y prácticas diseñadas para protegerles de esas presiones externas.

71. En estas circunstancias, el procedimiento de nombramiento de jueces de que se trate podría infringir lo dispuesto en el artículo 19 TUE, apartado 1, si alguno de los aspectos de ese procedimiento adoleciera de una irregularidad de una naturaleza y gravedad tales que generara el riesgo real de que otras ramas del poder, en particular el ejecutivo, puedan ejercer una potestad discrecional indebida mediante un nombramiento contrario a la ley que ponga en peligro la integridad del resultado al que conduce el proceso de nombramiento y originando así una duda legítima, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la independencia y la imparcialidad del juez o de los jueces afectados.⁴⁴

72. Es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del TEDH, las garantías de independencia e imparcialidad de los tribunales de los Estados miembros exigen la existencia de normas no solo acerca del nombramiento de sus miembros, sino también en materia de composición del órgano, duración del mandato y motivos de abstención, recusación y separación de sus miembros, que permitan disipar en el ánimo de los justiciables toda duda legítima en lo que respecta a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos y a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio.⁴⁵ De hecho, estos criterios son tan importantes como el propio procedimiento de nombramiento porque «la necesidad de independencia de los jueces está integrada en el contenido esencial del derecho fundamental a un proceso equitativo, que reviste una importancia capital como garante de la protección del

⁴³ Apartado 118.

⁴⁴ Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de marzo de 2020, *Review Simpson y HG/Consejo y Comisión* (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), apartado 75.

⁴⁵ Véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de julio de 2018, *Minister for Justice and Equality (Defectos del sistema judicial)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), apartado 66; independencia del Tribunal Supremo, apartado 74; de 5 de noviembre de 2019, *Comisión/Polonia (independencia de los tribunales ordinarios)* (C-192/18, EU:C:2019:924), apartado 111; A. K., apartado 123; de 21 de enero de 2020, *Banco de Santander* (C-274/14, EU:C:2020:17), apartado 63; de 26 de marzo de 2020, *Review Simpson y HG/Consejo y Comisión* (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), apartado 71, y de 9 de julio de 2020, *Land Hessen* (C-272/19, EU:C:2020:535), apartado 52. En relación con la jurisprudencia del TEDH, véase TEDH, 18 de octubre de 2018, *Thiam v. France*, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, § 59, y 6 de noviembre de 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144.

conjunto de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables y de la salvaguarda de los valores comunes de los Estados miembros, enumerados en el artículo 2 TUE, en particular, del valor del Estado de Derecho». ⁴⁶

73. Todo ello significa que los jueces deben tener autonomía económica respecto del poder ejecutivo y del poder legislativo, de modo que, por ejemplo, el nivel de sus retribuciones sea acorde con la naturaleza de sus funciones jurisdiccionales. Asimismo, implica que sus salarios no deben quedar reducidos (salvo mediante el sistema tributario generalmente aplicable) durante su mandato. Sin embargo, es posible que un Estado miembro reduzca las retribuciones de los jueces como parte de una medida de ajuste presupuestario de emergencia, siempre que tal reducción sea aplicable a todos los miembros de la función pública, sea proporcional y se vuelvan a abonar en su cuantía original una vez pase la crisis económica que justificó tal medida. ⁴⁷

74. Un aspecto esencial de la independencia judicial que reviste aún más importancia consiste en la necesidad de que los jueces estén suficientemente protegidos frente a ceses, excepto cuando se trate de casos debidamente justificados. ⁴⁸ La decisión de cesar un juez —ya la adopte el poder ejecutivo por sí solo o a raíz de un procedimiento de inhabilitación en el poder legislativo— debe, en principio, poder quedar sujeta a control judicial. De no ser así, las garantías de independencia judicial quedarían diluidas si el poder ejecutivo y el poder legislativo pudieran ampararse en un silencio inescrutable y hacer valer la no sujeción al control judicial de cualquier decisión de separación de un juez, ya que de este modo se permitiría cesar a un juez sin concurrir justa causa. ⁴⁹

75. Finalmente, la necesidad de independencia exige igualmente que el régimen disciplinario que se aplique a quienes tienen la misión de juzgar presente las garantías necesarias para evitar cualquier riesgo de que dicho régimen pueda utilizarse como sistema de control político del contenido de las resoluciones judiciales. A este respecto, el establecer normas que definan, en particular, tanto los comportamientos constitutivos de infracciones disciplinarias como las sanciones aplicables concretamente, que prevean la intervención de un órgano independiente con arreglo a un procedimiento que garantice plenamente los derechos consagrados en los artículos 47 y 48 de la Carta, especialmente el derecho de defensa, y que consagren la posibilidad de impugnar judicialmente las decisiones de los órganos disciplinarios, crea un conjunto de garantías esenciales para preservar la independencia del poder judicial. ⁵⁰

76. Un examen de los procedimientos de nombramiento judiciales vigentes en los Estados miembros pone de relieve la existencia de diferentes enfoques y sistemas de nombramiento. Como ya he señalado, ni el artículo 19 TUE, ni el artículo 47 de la Carta (o, a este respecto, el artículo 6 CEDH) pretenden uniformar esta materia. No obstante, una cosa queda clara: los

⁴⁶ Sentencia of 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Defectos del sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), apartado 48. Véanse igualmente, en este sentido, las sentencias independencia del Tribunal Supremo, apartado 58; de 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia (independencia de los tribunales ordinarios) (C-192/18, EU:C:2019:924), apartado 106; A. K., apartado 120, y de 26 de marzo de 2020, Review Simpson y HG/Consejo y Comisión (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), apartado 71.

⁴⁷ Véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), apartados 45 a 51.

⁴⁸ Véanse, en este sentido, las sentencias independencia del Tribunal Supremo, apartado 76; y de 21 January 2020, *Banco de Santander* (C-274/14, EU:C:2020:17), apartados 58 a 60.

⁴⁹ Véase, por analogía, la sentencia independencia del Tribunal Supremo apartado 114; TEDH, de 23 de junio de 2016, *Baka v. Hungary*, CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, § 121, y TEDH, de 6 de noviembre de 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 212 a 214.

⁵⁰ Véase, en este sentido, la sentencia de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Defectos del sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), apartado 67.

jueces son nombrados, no elegidos. Ello significa que en una Unión basada en los valores de la democracia y del Estado de Derecho en virtud del artículo 2 TUE, los jueces no tienen, ni pueden tener, una responsabilidad democrática y no deben participar en funciones de dirección política.

77. Todo ello tiene, a su vez, implicaciones en lo referente a la independencia judicial. Las garantías institucionales que he mencionado están dirigidas a permitir que los jueces den muestra de su necesaria independencia respecto del poder ejecutivo y del poder legislativo, no solo de palabra, sino también en la práctica. No obstante, más allá de las garantías institucionales necesarias, el elemento crucial de la independencia judicial es quizá también el más inasible. Dado que los jueces no tienen un mandato democrático, les incumbe, en consecuencia, demostrar su independencia respecto de su inclinación política estrictamente personal y de sus tendencias políticas y, de este modo, cumplir su compromiso solemne de aplicar la ley con arreglo a los principios jurídicos establecidos sin temor ni favoritismos.

4. Acerca de la importancia relativa de un órgano independiente en el procedimiento de nombramiento de jueces y de las garantías existentes en la Constitución de Malta

78. Es cierto que, como reconoce la sentencia independencia del Tribunal Supremo, la existencia de órganos independientes como un consejo nacional del poder judicial o el Comité de Nombramientos Judiciales puede contribuir a garantizar que el procedimiento de nombramiento de jueces (o, como sucedía en ese asunto, la ampliación del mandato de un juez determinado) es objetivo y transparente. En esta medida, la existencia de esos organismos puede resultar deseable. No obstante, resulta claramente de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto A. K. que su existencia no constituye la esencia de la independencia judicial que exige el artículo 19 TUE conjuntamente con el artículo 47 de la Carta. Así lo considero aunque en la Sentencia independencia del Tribunal Supremo el Tribunal de Justicia se refirió a la necesidad de asegurarse de que «las condiciones materiales y las normas de procedimiento que rigen la adopción de las decisiones de nombramiento impid[a]n que se susciten dudas legítimas»⁵¹ por lo que se refiere a los jueces de que se trate. No obstante, como acabamos de ver, estos comentarios se hicieron en relación con un nombramiento que *ampliaba* el mandato de la función jurisdiccional y *no* con el nombramiento efectivo en sí mismo. En consecuencia, debe reiterarse que el artículo 19 TUE, apartado 1, tiene un alcance esencialmente a largo plazo en la medida en que pretende que los jueces, una vez nombrados, disfruten de garantías suficientes de independencia judicial.

79. Para llegar a esta conclusión, no he obviado el hecho de que en la sentencia A. K. estos términos eran reproducidos por el Tribunal de Justicia⁵² en el contexto de los nombramientos judiciales en general. Sin embargo, no considero que de este modo el Tribunal de Justicia pretendiera meramente sugerir, por ejemplo, que el simple hecho de que una persona haya tenido un vínculo estrecho con un partido político o con una tendencia política concretos y, posteriormente, haya sido nombrado juez sea suficiente, en sí mismo, para suscitar dudas en cuanto a la independencia de ese juez a efectos del artículo 19 TUE, apartado 1, tras ser nombrado para ese cargo. En consecuencia, sigo sin estar convencido de que el artículo 19 TUE, apartado 1, se remonte, por así decirlo, a la posición existente *antes* del nombramiento del juez en cuestión.

⁵¹ Apartado 111.

⁵² Véase, en este sentido, la sentencia A. K., apartado 134.

80. Tampoco he dejado de lado el hecho de que el TEDH apreció recientemente que se había producido una infracción del artículo 6, apartado 1, del CEDH en un asunto en el que se debatía la legalidad de un procedimiento de nombramiento de jueces.⁵³ No obstante, es importante destacar que esta apreciación no obedecía a la circunstancia de que el Ministro de Justicia no nombrara a candidatos propuestos por el comité independiente de expertos competente, lo cual estaba permitido por el Derecho nacional, sino más bien al hecho de que no había fundamentado de forma suficiente su decisión de no atenerse al dictamen de ese Comité al no haber llevado a cabo una revisión independiente de las circunstancias relevantes de los candidatos a esos cargos judiciales y al no haber expuesto razones adecuadas para apartarse de la recomendación del comité de expertos, lo cual, como había declarado anteriormente el Tribunal Supremo de Islandia, constituía un incumplimiento de la norma nacional islandesa. Según el TEDH, ello suponía la existencia de graves irregularidades que afectaba a la esencia del derecho a un «tribunal establecido por la ley».⁵⁴

81. Queda, no obstante, por abordar la cuestión crucial de si, objetivamente considerado, un juez nacional goza de suficientes garantías de independencia institucional y de inamovilidad de forma que —como el Tribunal de Justicia observó en la sentencia A. K.— puede ejercer sus funciones con plena autonomía y sin estar sometido a directrices o al control del poder ejecutivo o del poder legislativo.

82. Si bien la apreciación de estos extremos corresponde en última instancia al tribunal remitente, parece que, a la luz de lo dispuesto en los artículos 97 y 100 de la Constitución, los jueces disfrutaban de hecho de una protección considerable frente al cese de su cargo no motivado por incapacidad o incumplimiento grave. Por lo que respecta a la protección frente al cese de magistrados y jueces en Malta, la Constitución dispone que deberán cesar en su cargo cuando alcancen la edad de sesenta y cinco años y solo podrán ser cesados antes de esta edad por el Presidente de la República en virtud de una moción de la Cámara de los Diputados aprobada por, al menos, dos tercios de todos sus miembros y motivada por la demostrada incapacidad del titular para seguir desempeñando sus funciones (ya sea por impedimento físico o mental, ya por otra causa) o por un incumplimiento grave que haya quedado acreditado.⁵⁵

83. Además, el régimen disciplinario aplicable en virtud de la Constitución parece ofrecer las garantías necesarias para evitar que se emplee como sistema de control político del contenido de las resoluciones judiciales. Así, el órgano exclusivamente competente para ejercer las facultades disciplinarias en relación con los magistrados y jueces es un subcomité de la Comisión para la Administración de Justicia compuesto por tres miembros del poder judicial elegidos entre magistrados y jueces, que actuarán según su libre criterio y sin estar sujetos a la dirección o control de ninguna persona o autoridad.⁵⁶ Asimismo, el artículo 101B de la Constitución establece un procedimiento que garantiza que el magistrado o juez contra el que se inicia el procedimiento pueda presentar observaciones y ser oído en la vista, con la asistencia de un abogado o un procurador. La misma disposición también define tanto las conductas que constituyen una infracción sujeta a medidas disciplinarias mediante una remisión al Código Deontológico de los Miembros del Poder Judicial como las sanciones aplicables.

⁵³ Véase TEDH, de 1 de diciembre de 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418.

⁵⁴ TEDH, de 1 de diciembre de 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, CE:ECHR: 2020:1201JUD002637418, §§ 254 y 263 a 267. En aras de la exhaustividad, nótese que el TEDH también resolvió que el Parlamento infringió las normas de voto aplicables en relación con el procedimiento de nombramiento en cuestión (véase § 271).

⁵⁵ Véase el artículo 97, apartados 1 y 2, de la Constitución en relación con los magistrados de los tribunales superiores y el artículo 100, apartados 3 y 4, de la Constitución en relación con los jueces de los tribunales inferiores.

⁵⁶ Véase el artículo 101B, apartados 1 y 15, de la Constitución.

84. Es cierto que, a diferencia de las constituciones de algunos otros Estados miembros,⁵⁷ la Constitución de Malta no contiene una afirmación expresa de la independencia de los jueces en el cumplimiento de sus funciones. No obstante, el tribunal remitente puede considerar que ello se deduce de forma necesaria e implícita de la redacción del artículo 97 de la Constitución de Malta. En cualquier caso, la ausencia de esa garantía expresa no resulta decisiva si, como parece ser, los jueces malteses disfrutaban de otras firmes garantías institucionales y constitucionales orientadas a la defensa de la independencia judicial.

85. Lo mismo cabe afirmar en lo relativo a la autonomía económica. Según el Gobierno de Malta, los magistrados y jueces de Malta perciben una remuneración ajustada a la escala retributiva más elevada de la función pública de ese Estado, por lo que la autonomía económica de los jueces malteses no parece estar en peligro. Tampoco hay ningún elemento que sugiera que esa remuneración haya estado o pueda estar limitada de modo que amenace la independencia judicial.

5. Observaciones finales sobre el Dictamen n.º 940/2018 de la Comisión de Venecia

86. Antes de llegar a una conclusión acerca de la segunda cuestión prejudicial planteada por el tribunal remitente, analizaré el impacto del Dictamen n.º 940/2018 de la Comisión de Venecia sobre el presente asunto. Ciertamente, una parte esencial de la tesis de la parte demandada se basa en las recomendaciones contenidas en este Dictamen.

87. En primer lugar, invoca el Dictamen n.º 940/2018 de la Comisión de Venecia para fundamentar su acción tendente que se declare inválido, a la luz del artículo 19 TUE, apartado 1, el procedimiento de nombramiento judicial controvertido. A su juicio, le Comisión de Venecia señaló que la reforma constitucional de 2016, que instituyó el Comité de Nombramientos Judiciales, iba en la dirección correcta pero no logró garantizar la independencia de los jueces y que eran necesarias ulteriores medidas.⁵⁸

88. Aunque este Dictamen de la Comisión de Venecia reviste obviamente un gran valor para el análisis de la validez del procedimiento de nombramiento de jueces a la luz de las exigencias de la tutela judicial efectiva no puede, sin embargo, tener carácter vinculante respecto de la cuestión de la legitimidad en el sentido del artículo 19 TUE, apartado 1. Como observó recientemente el Abogado General Bobek, «desde el punto de vista del Derecho de la Unión, dichos informes constituyen [...] una provechosa fuente de información».⁵⁹ Ciertamente, el análisis de la Comisión de Venecia tiene un carácter fundamentalmente político, aunque se inspira en un minucioso análisis jurídico y político. El Dictamen de la Comisión de Venecia tiene como último objetivo un sistema ideal y con este fin la Comisión de Venecia ha formulado recomendaciones para mejorar el sistema de nombramiento de jueces que actualmente existe en Malta y que se refiere, entre otros aspectos, a la composición del Comité de Nombramientos Judiciales o al carácter vinculante de la propuesta que debería elevar al Presidente de Malta (más que al Primer Ministro).⁶⁰

⁵⁷ Véase, por ejemplo, el artículo 97, apartado 1, de la Ley Fundamental alemana de 1949, el artículo 104, apartado 1, de la Constitución italiana, el artículo 203 de la Constitución de Portugal y el artículo 35.4.1 de la Constitución de Irlanda de 1937.

⁵⁸ Dictamen n.º 940/2018, punto 43.

⁵⁹ Conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto Asociația «Forumul Judecătorilor din România», SO and Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y Asociația «Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor» (C-83/19, C-291/19 y C-355/19, EU:C:2020:746), punto 170.

⁶⁰ Dictamen n.º 940/2018, punto 44.

89. Como observó un antiguo miembro de la Comisión de Venecia, los estándares de acción determinados por la Comisión de Venecia deben también respetar la libertad de elección y las facultades discrecionales de los países de que se trate. Así pues, sus dictámenes no pueden formularse en términos de «o todo, o nada», aunque la flexibilidad de determinados estándares pueda quedar parcialmente corregida a través de convenios internacionales como el CEDH cuando esté en juego la estructura y la independencia del poder judicial.⁶¹ Como recuerda la propia Comisión de Venecia en su Dictamen n.º 940/2018, no existe un único «modelo» capaz de cumplir idealmente el principio de separación de poderes y de asegurar la plena independencia del poder judicial.⁶²

90. En Segundo lugar, las propuestas del Comité de Nombramientos Judiciales no son vinculantes con arreglo a la Constitución de 2016 y resulta que las resoluciones de nombramiento no están sujetas a control judicial de los tribunales de Malta. Así, en este sentido, debo señalar que, como confirmó en la vista el representante del Gobierno de Malta, la única vía judicial actualmente disponible en Malta es la *actio popularis*. No obstante, como Repubblika indicó en su escrito de contestación, esa vía judicial constituye únicamente un medio para impugnar la constitucionalidad de una *ley* y no un procedimiento en el que se pueda examinar la validez de un nombramiento judicial *en concreto*. En el supuesto de que se plantee el caso de que un determinado juez ha sido nombrado ilegalmente, los tribunales malteses estarán obligados, en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, a abrir un cauce judicial adecuado para permitir que este nombramiento pueda ser efectivamente impugnado. Dado que esta hipótesis no parece haberse planteado hasta el momento en los tribunales de Malta, quizá no sea necesario extenderse sobre esta cuestión hasta que se suscite efectivamente. Asimismo, si el Primer Ministro optara por apartarse de la propuesta del Comité de Nombramientos Judiciales, estaría obligado con arreglo a la Constitución a expresar los motivos de su decisión en una declaración publicada en el Diario Oficial y hacer una declaración en Cámara de los Diputados dentro de un plazo determinado para explicar por qué no siguió la recomendación.⁶³

91. Asimismo, el artículo 96A, apartado 4, de la Constitución garantiza que, en el ejercicio de sus funciones, los miembros del Comité de Nombramientos Judiciales deberán actuar según su libre criterio y no estarán sujetos a la dirección o control de ninguna persona o autoridad. Además, Comité de Nombramientos Judiciales formula sus dictámenes conforme a criterios establecidos en una decisión que se hace pública, tal como exige el artículo 96A, apartado 8, de la Constitución⁶⁴ y los nombramientos se basan en criterios objetivos —como la experiencia como abogado— definidos por la Constitución.⁶⁵

92. Así pues, y en definitiva, cabe considerar que el Dictamen de la Comisión de Venecia ofrece recomendaciones acerca de un modelo de transparencia y de un sistema de nombramiento de los jueces basado en los méritos más completos. Aunque estas puedan ser en sí mismas recomendaciones convenientes, el hecho de que el sistema maltés no se ajuste plenamente a

⁶¹ Véase, en este sentido, Bartole, S., «Final remarks: the role of the Venice Commission», *Review of Central and East European Law*, vol. 3, 2000, pp. 351 a 363, especialmente p. 355.

⁶² Dictamen n.º 940/2018, punto 30.

⁶³ Véase el artículo 96, apartado 4, de la Constitución en relación con los magistrados de los tribunales superiores y el artículo 100, apartado 6, de la Constitución en relación con los jueces de los tribunales inferiores.

⁶⁴ Según el artículo 96A, apartado 8, de la Constitución, «el Comité de Nombramientos Judiciales regulará sus propios procedimientos y estará obligado a publicar, con el acuerdo del ministro a cargo de la cartera de justicia, los criterios con arreglo a los cuales efectúa sus evaluaciones». Estos criterios pueden consultarse en la página web del Ministro de Justicia (<https://justice.gov.mt/en/justice/Pages/criteria-for-appointment-to-the-judiciary.aspx>).

⁶⁵ Véase el artículo 96, apartado 2, de la Constitución en relación con los magistrados de los tribunales superiores y el artículo 100, apartado 2, de la Constitución en relación con los jueces de los tribunales inferiores.

estos criterios no implica automáticamente que los jueces malteses no tengan reconocidas, tanto en teoría como *de facto*, garantías de independencia suficientes para cumplir los requisitos del artículo 19 TUE.

6. *Conclusión sobre la segunda cuestión prejudicial*

93. En consecuencia, habida cuenta de las anteriores consideraciones, llego a la conclusión de que el artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 47 de la Carta, no se opone a disposiciones constitucionales nacionales con arreglo a las cuales el poder ejecutivo o uno de sus miembros, como el Primer Ministro, asume funciones en el proceso de nombramiento de los miembros de la judicatura.

94. Aunque el artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 47 de la Carta, no es *ex ante* preceptivo ni por lo que se refiere a las condiciones particulares del nombramiento ni en lo tocante a las garantías concretas reconocidas a los jueces por los Estados miembros, sí que contiene la exigencia mínima de que tales jueces disfruten de garantías de independencia. Lo que resulta relevante a efectos del artículo 19 TUE es que los jueces no estén sujetos a ningún tipo de relación de subordinación o de control jerárquico por parte del poder ejecutivo o del poder legislativo. Los jueces deben tener autonomía económica respecto del poder ejecutivo y del poder legislativo, de modo que sus salarios no deben quedar reducidos (salvo mediante el sistema tributario generalmente aplicable o través de medidas de recorte de las retribuciones generalmente aplicables y proporcionales) durante su mandato. Resulta también importante que disfruten de una protección suficiente frente a ceses, salvo que concurra una causa justa, y el régimen disciplinario que se les aplique debe incluir las garantías necesarias para evitar cualquier riesgo de que dicho régimen pueda utilizarse como sistema de control político del contenido de las resoluciones judiciales.

95. Corresponde al juez nacional comprobar si tal es el caso en el asunto principal.

D. *Sobre la tercera cuestión prejudicial*

96. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta si, en caso de que las facultades del Primer Ministro resulten incompatibles con el artículo 19 TUE, apartado 1, y el artículo 47 de la Carta, esta circunstancia debe ser tenida en cuenta de cara a futuros nombramientos o si también afecta a los ya realizados. Esta cuestión prejudicial plantea el problema de la limitación en el tiempo de las sentencias del Tribunal de Justicia para el caso de que el tribunal remitente concluya, al final de su análisis, que el procedimiento de nombramiento de jueces sobre el que versa el litigio principal es contrario al artículo 19 TUE, apartado 1, tal como lo interprete el Tribunal de Justicia en la sentencia que se dicte en el futuro.

97. A este respecto, debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la interpretación que éste, en el ejercicio de la competencia que le confiere el artículo 267 TFUE, hace de una norma de Derecho de la Unión aclara y precisa el significado y el alcance de dicha norma, tal como debe o habría debido ser entendida y aplicada desde el momento de su entrada en vigor. De lo anterior resulta que la norma así interpretada puede y ha de ser aplicada por el juez incluso a relaciones jurídicas nacidas y constituidas antes de la sentencia que resuelva sobre la petición de interpretación, si además se reúnen los requisitos que permiten someter a los órganos

jurisdiccionales competentes un litigio relativo a la aplicación de dicha norma.⁶⁶

98. Solo con carácter excepcional puede el Tribunal de Justicia, aplicando el principio general de seguridad jurídica inherente al ordenamiento jurídico de la Unión, limitar la posibilidad de que los interesados invoquen una disposición por él interpretada con el fin de cuestionar relaciones jurídicas establecidas de buena fe. Para acordar dicha limitación, es necesario que concurren dos criterios esenciales, a saber, la buena fe de los círculos interesados y el riesgo de trastornos graves.⁶⁷

99. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que la limitación temporal de los efectos de tal interpretación solo puede admitirse en la propia sentencia que resuelva sobre la interpretación solicitada.⁶⁸ En este sentido, debe señalarse que este asunto plantea por primera vez la cuestión de si un procedimiento nacional de nombramiento de jueces queda sujeto al artículo 19 TUE, apartado 1, y, de ser así, en qué medida queda sujeto a esta disposición.

100. Por lo que se refiere al requisito relativo a la buena fe, deben destacarse tres circunstancias. En primer lugar, este asunto supondrá probablemente una evolución en la interpretación del alcance del artículo 19 TUE, apartado 1, en la medida en que se refiere a un procedimiento de nombramiento de jueces en el contexto de un criterio jurisprudencial relativamente reciente establecido mediante la sentencia de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117). En segundo lugar, el Sistema de nombramiento vigente antes de la reforma de la Constitución en 2016 era similar al que se impugna en el litigio principal, exceptuando la participación del Comité de Nombramientos Judiciales. No obstante, para ser miembro de la Unión Europea, Malta tuvo necesariamente que atenerse a los valores mencionados en el artículo 2 TUE⁶⁹ y cumplir los «criterios de Copenhague» adoptados por el Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 1993,⁷⁰ que implican —en virtud de un criterio político— un examen riguroso del Estado de Derecho y un poder judicial fuerte, eficaz, independiente, imparcial y sujeto a responsabilidad.⁷¹ En tercer lugar, aunque la Comisión Europea indicó en su Informe sobre Malta 2019,⁷² en relación con el Dictamen n.º 940/2018 de la Comisión de Venecia, que el sistema judicial maltés afrontaba diferentes retos y que las recientes reformas no garantizaban aún la independencia del poder judicial,⁷³ no consideró necesario iniciar un recurso por incumplimiento contra Malta con arreglo al artículo 258 TFUE.⁷⁴

⁶⁶ Véanse en este sentido, las sentencias de 14 de abril de 2015, *Manea* (C-76/14, EU:C:2015:216), apartado 53 y jurisprudencia citada, y de 23 de abril de 2020, *Herst* (C-401/18, EU:C:2020:295), apartado 54.

⁶⁷ Véanse en este sentido, las sentencias de 14 de abril de 2015, *Manea* (C-76/14, EU:C:2015:216), apartado 54, y de 23 de abril de 2020, *Herst* (C-401/18, EU:C:2020:295), apartado 56.

⁶⁸ Véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de marzo de 2007, *Meilicke y otros* (C-292/04, EU:C:2007:132), apartado 36, y de 23 de abril de 2020, *Herst* (C-401/18, EU:C:2020:295), apartado 57.

⁶⁹ Artículo 49 TUE.

⁷⁰ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo en Copenhague (21 y 22 de junio de 1993).

⁷¹ Véase, en este sentido, Lazarova-Déchaux, G., «L'exigence de qualité de la justice dans la nouvelle stratégie d'élargissement de l'Union européenne», *Revue du droit public*, No 3, 2015, pp. 729 a 759, especialmente p. 731 y 737; Bobek, M., y Kosař, D., «Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe», *German Law Journal*, vol. 19, No 7, 2020, pp. 1257 a 1292, especialmente p. 1275. La exigencia de «instituciones democráticas y autoridades judiciales independientes» se enuncia claramente en la Agenda de la Comisión 2000 — Vol. I: Por una Unión más fuerte y más amplia» (COM(2000) 97 final) (p. 43 de la versión inglesa; el subrayado es mío).

⁷² SWD(2019) 1017 final.

⁷³ Véase, en este sentido, Título 3.4.3. Gobernanza/Calidad de las instituciones, p. 40.

⁷⁴ Debo señalar que en el capítulo dedicado a Malta en el informe de la Comisión de 2020 sobre el Estado de Derecho - Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea, esta institución declara que el Gobierno maltés ha presentado una serie de propuestas de reforma, relativas, entre otros aspectos, al sistema de nombramiento de los magistrados y los jueces, que han contribuido a reforzar la independencia de la judicatura [informe de 2020 sobre el Estado de Derecho — Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Malta (SWD (2020) 317 final, p. 2)].

101. Considero que estas circunstancias pudieron llevar razonablemente a las correspondientes autoridades de Malta al convencimiento de que el procedimiento de nombramiento de jueces controvertido era conforme con el Derecho de la Unión.⁷⁵

102. En lo referente al riesgo de trastornos graves, debe tenerse en cuenta que, en esta situación, la interpretación del Derecho de la Unión que haga el Tribunal de Justicia en el presente asunto se refiere al derecho a la tutela judicial efectiva y a la conformidad con el Derecho de la composición de los tribunales nacionales superiores e inferiores.

103. En estas circunstancias, es obvio que, si el tribunal remitente llega a la conclusión, a partir de la sentencia del Tribunal de Justicia, de que el procedimiento de nombramiento de jueces existente en Malta es contrario al artículo 19 TUE, apartado 1, ello dará inevitablemente lugar a serias preocupaciones acerca de la seguridad jurídica que pueden afectar al funcionamiento del sistema judicial en su conjunto. Así, estos inconvenientes no solo afectarán a la capacidad de los jueces para pronunciarse sobre asuntos pendientes, sino que también, como acertadamente señaló el Gobierno maltés en sus observaciones escritas, tendrán incidencia en la capacidad del sistema judicial para afrontar el problema del retraso en la tramitación de asuntos que tiene Malta. Por último, es probable que tal resolución afecte al carácter de *res iudicata* de los asuntos tratados en el pasado por los tribunales de Malta. No obstante, la importancia del principio de fuerza de cosa juzgada se manifiesta tanto en el ordenamiento jurídico de la Unión como en los ordenamientos jurídicos nacionales. En efecto, con el fin de garantizar tanto la estabilidad del Derecho y de las relaciones jurídicas como la buena administración de justicia, es necesario que no puedan impugnarse las resoluciones judiciales que hayan adquirido firmeza tras haberse agotado las vías de recurso disponibles o tras expirar los plazos previstos para dichos recursos.⁷⁶

104. A la luz de las anteriores consideraciones, estimo que debe responderse a la tercera cuestión planteada por el tribunal remitente en el sentido de que el procedimiento de nombramiento de jueces no puede ser cuestionado en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 47 de la Carta, para fundamentar pretensiones formuladas antes de la fecha de la sentencia que haya de dictarse.

VI. Conclusión

105. En consecuencia, y habida cuenta de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales formuladas por el Qorti Ċivili Prim'Awla — Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Tribunal de lo Civil, Sala Primera, actuando en funciones de Tribunal Constitucional, Malta) del siguiente modo:

«1) El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, interpretado a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, es aplicable cuando un tribunal nacional examina la validez de un procedimiento de nombramiento de jueces como el establecido en la Constitución de Malta.

⁷⁵ Véase, en este sentido (acerca del impacto de la ausencia de un recurso por incumplimiento del Derecho de la Unión al apreciar la buena fe de un Estado miembro), la sentencia de 8 de abril de 1976, *Defrenne* (43/75, EU:C:1976:56), apartado 73.

⁷⁶ Véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de octubre de 2015, *Târșia* (C-69/14, EU:C:2015:662), apartado 28, y de 24 de octubre de 2018, *XC* y otros (C-234/17, EU:C:2018:853), apartado 52 y jurisprudencia citada.

- 2) El artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, no se opone a disposiciones constitucionales nacionales con arreglo a las cuales el poder ejecutivo o uno de sus miembros, como el Primer Ministro, asume funciones en el proceso de nombramiento de los miembros de la judicatura. Aunque el artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 47 de la Carta no es *ex ante* preceptivo ni por lo que se refiere a las condiciones particulares del nombramiento ni en lo tocante a las garantías concretas reconocidas a los jueces por los Estados miembros, sí que contiene la exigencia mínima de que tales jueces disfruten de garantías de independencia. Lo que resulta relevante a efectos del artículo 19 TUE es que los jueces no estén sujetos a ningún tipo de relación de subordinación o de control jerárquico por parte del poder ejecutivo o del poder legislativo. Los jueces deben tener autonomía económica respecto del poder ejecutivo y del poder legislativo, de modo que sus salarios no deben quedar reducidos (salvo mediante el sistema tributario generalmente aplicable o través de medidas de recorte de las retribuciones generalmente aplicables y proporcionales) durante su mandato. Resulta también importante que disfruten de una protección suficiente frente a ceses, salvo que concurra una causa justa, y el régimen disciplinario que se les aplique debe incluir las garantías necesarias para evitar cualquier riesgo de que dicho régimen pueda utilizarse como sistema de control político del contenido de las resoluciones judiciales.
- 3) El procedimiento de nombramiento de jueces no puede ser cuestionado en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, interpretado a la luz del artículo 47 de la Carta, para fundamentar pretensiones formuladas antes de la fecha de la sentencia que haya de dictarse.»