

Foro de Actualidad

Unión Europea

LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA EN EL ASUNTO C- 896/19 *REPUBBLIKA* Y LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA. EL ALUMBRAMIENTO DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN

Daniel Sarmiento Ramírez-Escudero y Enrique Arnaldos Orts
Abogados del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Madrid)

La sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C- 896/19 *Repubblika* y la independencia judicial en la Unión Europea. El alumbramiento del principio de no regresión

*La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto *Repubblika* C-896/19, dictada en Gran Sala, proporciona un estándar objetivo para la evaluación de la conformidad de las reglas nacionales en materia de administración de justicia con el artículo 19.1, segundo párrafo, TUE. Concretamente, el estándar se configura atendiendo al statu quo normativo en el momento de producirse la adhesión del Estado miembro en cuestión a la Unión Europea. El principio de no regresión, alumbrado en la sentencia, determina, esencialmente, que los Estados miembros no pueden reducir las garantías destinadas a proteger los valores consagrados en los tratados y, en concreto, la independencia judicial respecto de las existentes en el momento en el que se produjo su adhesión a la Unión Europea.*

PALABRAS CLAVE:

INDEPENDENCIA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO, DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA, PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN.

The judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-896/19 *Repubblika* and judicial independence within the Union: the birth of the non-regression principle

*The judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-896/19 *Repubblika*, delivered in Grand Chamber, provides an objective standard for assessing the conformity of national rules on the administration of justice with the second paragraph of Article 19(1) TEU. Specifically, the standard is set by reference to the normative status quo at the time of the accession of the Member State in question to the European Union. The principle of non-regression, set out in the Judgment, essentially determines that the Member States may not reduce the guarantees intended to protect the values protected by the Treaties and, namely, judicial independence, in relation to those existing at the time of their accession to the European Union.*

KEY WORDS:

JUDICIAL INDEPENDENCE, RULE OF LAW, EUROPEAN UNION LAW, PRINCIPLE OF NON-REGRESSION.

FECHA DE RECEPCIÓN: 20-12-2021**FECHA DE ACEPTACIÓN: 23-12-2021**

Sarmiento Ramírez-Escudero, Daniel; Arnaldos Orts, Enrique (2021). La Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C- 896/19 *Repubblika* y la independencia judicial en la Unión Europea. El alumbramiento del principio de no regresión. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 57, pp. 137-147 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

La Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto *Repubblika* C-896/19 (ECLI:EU:C:2021:311), dictada el día 20 de abril de 2021, supone un jalón adicional en el escrutinio creciente de las garantías de independencia judicial en los Estados miembros por parte del Tribunal de Justicia. Se suma así a los numerosos pronunciamientos del Tribunal relativos al retroceso en la protección del valor del Estado de derecho en algunos Estados miembros (más significadamente, Polonia y Hungría, pero no solo). Este asunto ejemplifica cómo los estándares de independencia judicial establecidos por el Tribunal para los casos más conocidos y urgentes resuenan en toda la Unión y pueden esgrimirse contra todos los Estados miembros. Asimismo, contiene una muestra verdaderamente significativa y elocuente de la aproximación del Tribunal de Justicia respecto de los estándares de protección del Estado de derecho conforme a lo consagrado en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

En este caso, se cuestiona la conformidad con el derecho de la Unión del sistema constitucional para la elección de jueces y magistrados en la República de Malta, tras una sucesión de nombramientos judiciales contestados ante el órgano remitente, el *Prim'Awla tal-Qorti Ċivili — Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali* (Sala Primera del Tribunal de lo Civil, actuando en funciones de Tribunal Constitucional). Los seis nombramientos judiciales en cuestión (cuya importancia relativa no cabe desdeñar, teniendo en cuenta que la totalidad de la judicatura maltesa estaba entonces compuesta por menos de cincuenta miembros) se habían realizado sobre la base de un régimen constitucional vigente desde la independencia de Malta en 1964. Este régimen fue reformado sustancialmen-

te en el año 2016 mediante la introducción de un organismo encargado de elaborar propuestas al primer ministro para el nombramiento de jueces y magistrados.

La sentencia, dictada en Gran Sala, proporciona un estándar objetivo para la evaluación de la conformidad de las reglas nacionales en materia de administración de justicia con el artículo 19.1, segundo párrafo, TUE. Concretamente, el estándar se configura atendiendo al *statu quo* normativo en el momento de producirse la adhesión del Estado miembro en cuestión a la Unión Europea. El principio de no regresión, alumbrado en la sentencia, determina, esencialmente, que los Estados miembros no pueden reducir las garantías destinadas a proteger los valores protegidos por los tratados y, más concretamente, la independencia judicial, respecto de las normas existentes en el momento en el que se produjo su adhesión a la Unión Europea.

La presente reseña está destinada a explicar el contexto jurisprudencial y fáctico en el que se dicta la sentencia y a extraer algunas conclusiones relativas a su importancia en el contexto del escrutinio de la independencia judicial en la Unión por la Comisión Europea y, en última instancia, por el Tribunal de Justicia.

2. Fundamento del escrutinio de la independencia de los jueces nacionales por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Contemplada desde la distancia, la ya aceptada —por casi toda la Unión— auditoría de la independencia judicial en los Estados miembros por las instituciones de la Unión Europea, da pie a algunos interrogantes razonables. ¿Por qué pueden la Comisión y el Tribunal de Justicia poner en tela de juicio la configuración constitucional del poder judicial de un Estado miembro? ¿Acaso no es esta una competencia exclusiva de los Estados miembros?

Aunque los equipos de defensa de algunos Estados miembros siguen negando la mayor y atacando el fundamento mismo de la competencia del Tribunal de Justicia para enjuiciar la compatibilidad con los tratados de los componentes del sistema de garantías de independencia de cualquier poder judicial interno, la respuesta a estos interrogantes existe desde la Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, suscitado a causa de la reducción de la retribución de los miembros del Tribunal de Cuentas de Portugal.

En este asunto, el Tribunal interpreta el artículo 19.1, segundo párrafo, TUE ("*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*") para poner de manifiesto, en esencia, que, dado que la existencia de mecanismos para la tutela judicial efectiva del derecho de la Unión resulta connatural al Estado de derecho (art. 2 TUE), los Estados miembros, en aplicación del principio de cooperación leal previsto en el artículo 4.3 TUE, deben asegurarse de que todos los órganos incluidos dentro del sistema de recursos dedicados a "*garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión*" son independientes. Ello en tanto que la independencia del juez nacional resulta primordial a los efectos de garantizar la existencia de un remedio

efectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (la “Carta”). Y dicho carácter primordial viene otorgado por el hecho de que la independencia de los órganos judiciales nacionales resulte esencial para el buen funcionamiento del sistema de cooperación judicial ínsito en el mecanismo de remisión prejudicial previsto en el artículo 267 TFUE, que, en palabras del Tribunal de Justicia, “únicamente puede activarlo un órgano independiente”.

Desde la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto comúnmente aludido como *Jueces Portugueses*, la Comisión Europea y los jueces nacionales cuentan con un remedio mediante el que someter a enjuiciamiento a la luz del artículo 19(1) TUE todas aquellas medidas nacionales susceptibles de afectar a la independencia de cualquier órgano judicial susceptible de interpretar o aplicar el derecho de la Unión. Este es el mecanismo empleado en el caso aquí examinado.

3. El origen de la controversia: el régimen maltés de nombramientos judiciales y la opinión de la Comisión de Venecia

La judicatura maltesa está compuesta por un total de 47 magistrados y jueces, y, en su funcionamiento, se encuentra fuertemente influenciada por la tradición legal británica. De hecho, aunque la Constitución maltesa vigente fue otorgada en 1964, tras declararse la independencia maltesa del Reino Unido, la reina Isabel II seguía siendo la soberana de Malta. No fue hasta diciembre de 1974 cuando Malta se convirtió en una república, integrante de la Commonwealth. En el año 2003, una vez se tuvo por acreditado el cumplimiento de los llamados “criterios de Copenhague”, se firmó el correspondiente tratado para la adhesión de la República de Malta a la Unión Europea. En 2004, Malta se convirtió en Estado miembro de la Unión.

Desde 1964 hasta el año 2016, se operaron algunas modificaciones normativas de distinto tipo. Por ejemplo, en el año 1994 se creó la Commission for the Administration of Justice (“CAJ”) —el órgano de gobierno del poder judicial maltés— y en 2004 se introdujo un código ético para la judicatura. Sin embargo, hasta 2016, el primer ministro nombraba a los magistrados y jueces sin intervención ni asistencia de ningún organismo independiente.

En el año 2016, se llevaron a cabo una serie de profundas reformas para mejorar el funcionamiento del poder judicial, con especial atención al régimen de nombramiento de los jueces. De conformidad con la Constitución maltesa, en su versión reformada y vigente en el momento producirse el planteamiento de la cuestión prejudicial, los jueces —designados para las instancias superiores, por contraintuitivo que le resulte a cualquier jurista patrio— y los magistrados —destinados en las inferiores— son nombrados por el presidente de la República a propuesta del primer ministro.

La regla general en el nuevo sistema es que el primer ministro, en lugar de proponer el nombramiento de un candidato elegible, formula su propuesta sobre la base de una lista de candidatos elaborada por un órgano independiente, el Judicial Appointments Committee (“JAC”), sub-comité de la CAJ. El JAC está compuesto por la más alta instancia del poder judicial —el Chief Justice—, el

fiscal general del Estado, el presidente del Tribunal de Cuentas, el defensor del pueblo y el presidente del Colegio de Abogados. Para resultar elegibles como magistrados o jueces, los candidatos deben haber ejercido la abogacía durante un mínimo de siete años, en el caso de los magistrados, o doce años —sea como abogado o como magistrado— para ser nombrado juez. El rol del presidente de la República en el proceso de nombramiento de magistrados y jueces es puramente simbólico, de modo que el primer ministro puede elegir al candidato que considere más oportuno entre la lista elaborada por el JAC.

La reforma constitucional efectuada en el año 2016 también prevé que, extraordinariamente, el primer ministro pueda seleccionar a un candidato que no se encuentre en la lista elaborada por el JAC, pero que cumpla con los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución relativos al ejercicio previo de la abogacía. En tal caso, está obligado a publicar, en el plazo de cinco días, una declaración en el diario oficial maltés en el que se anuncie y motive esta decisión. Asimismo, debe comparecer ante la Cámara de Representantes para explicar la decisión. Esta extraordinaria facultad del primer ministro nunca ha sido utilizada; tampoco al producirse los nombramientos de los que trae causa el procedimiento principal.

Conviene insistir en que la facultad del primer ministro de nombrar a los magistrados y jueces en Malta existía desde el otorgamiento de la Constitución de 1964 y, por lo tanto, también en 2003, cuando se acordó la adhesión de Malta a la Unión Europea.

Dos años después de operarse la reforma constitucional del año 2016, la Comisión de Venecia publicó el Dictamen 940/218 relativo, entre otras cuestiones, a la independencia judicial en Malta. Al respecto, si bien la Comisión de Venecia consideraba positiva la introducción del JAC, manifestaba igualmente que la independencia judicial seguía sin estar completamente garantizada. Ello a causa de que el primer ministro no debería tener capacidad de influir en los nombramientos judiciales, que abre la puerta a influenciar políticamente a los jueces. Asimismo, se incluían algunas recomendaciones adicionales sobre la publicación de candidaturas, la composición del JAC, el modo de realizar propuestas al primer ministro y la vinculación de este a las propuestas del JAC.

Pendiente el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, se hizo pública la reforma de la Constitución maltesa que eliminaba la discrecionalidad del primer ministro para elegir a los magistrados y jueces, sin que se haya considerado que esta circunstancia afectaba en modo alguno a la continuación del procedimiento prejudicial.

El procedimiento nacional en el que se suscita el reenvío prejudicial trae causa del ejercicio de la denominada *actio popularis* por una organización no gubernamental maltesa dedicada a la defensa de la justicia y del Estado de derecho, Repubblika. Mediante la acción ejercitada, se impugnaban una serie de nombramientos judiciales llevados a cabo el día 25 de abril de 2019 y todos aquellos que pudieran realizarse a partir de esa fecha, salvo que se realizasen de conformidad con las recomendaciones de la Comisión de Venecia. Entre los fundamentos de la *actio popularis*, se encontraba la incompatibilidad del sistema constitucional de nombramiento de jueces y magistrados con el artículo 19.1, segundo párrafo, TUE, y el artículo 47 de la Carta.

La impugnación de Repubblika suscitó en el órgano de revisión tres dudas de interpretación sobre el derecho de la Unión, elevadas al Tribunal de Justicia: (i) si el artículo 19.1, segundo párrafo, TUE,

y la Carta deben considerarse aplicables, conjuntamente o por separado a efectos de determinar la validez jurídica de los artículos 96, 96A y 100 de la Constitución de Malta; (ii) si, de resultar aplicables, es conforme con ellos la facultad del primer ministro en el proceso de nombramiento de los miembros de la judicatura de Malta, considerada asimismo a la luz del artículo 96A de la Constitución, en su versión vigente desde 2016; y (iii) si en caso de declararse la incompatibilidad de la referida facultad, ello afectaría únicamente a los nombramientos judiciales futuros o también a los anteriores.

4. Conclusiones del abogado general y respuesta del Tribunal

Conforme se detalla a continuación, tanto el abogado general Hogan como la Gran Sala del Tribunal de Justicia alcanzan la misma conclusión: el sistema de nombramiento de jueces vigente en Malta en el momento de plantearse la cuestión prejudicial no resulta contrario al derecho de la Unión.

4.1. Las conclusiones del abogado general Hogan

Como no resulta sorprendente, habida cuenta de la línea jurisprudencial descrita en el apartado 2 anterior, el AG propone responder a la **primera cuestión prejudicial** en línea con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el asunto *Jueces Portugueses* y, por lo tanto, en el sentido de que el artículo 19.1, segundo párrafo, TUE, interpretado a la luz del artículo 47 de la Carta, resulta aplicable cuando un tribunal nacional examina la validez de un procedimiento de nombramiento de jueces como el establecido en la Constitución de Malta.

Asimismo, incide el Tribunal, aunque en el nombramiento de jueces no se produce una aplicación del derecho de la Unión en el sentido del artículo 51 de la Carta, la exigencia de tutela judicial efectiva a la que se hace referencia en el artículo 19 TUE debe interpretarse a la luz del derecho consagrado en el artículo 47 de la Carta, que, además de ser un principio general de la Unión, resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y se protege también mediante los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Para ofrecer una propuesta de respuesta a la **segunda cuestión prejudicial**, el AG Hogan, además de apoyarse en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre independencia judicial, alude a la del Tribunal Europeo de Derechos humanos para destacar, por un lado, que, a pesar de la relevancia creciente de la separación de poderes entre el ejecutivo y el judicial mostrada en su jurisprudencia reciente, la interpretación que este hace del artículo 6 CEDH no impone a los Estados una determinada configuración constitucional de las relaciones entre sus poderes.

Por otro lado, también resalta que el simple hecho de que los jueces sean nombrados por un miembro del poder ejecutivo no comporta, por sí mismo, una relación de subordinación de aquellos respecto de este ni suscita dudas sobre su imparcialidad. La garantía de independencia se refiere al ejercicio de la función jurisdiccional y, por lo tanto, lo relevante es discernir si, una vez

nombrados, los jueces quedan al margen de cualquier influencia o presión en el ejercicio de su función, conforme es manifestado por el Tribunal de Justicia en las sentencias de los asuntos *A. K.* (C585/18) y *Land Hessen* (C272/19).

A continuación, el AG desgrana el concepto de independencia judicial a luz de las sentencias de los asuntos *A.K.* e *Independencia del Tribunal Supremo* (C619/18) —que también acuden a la jurisprudencia del TEDH— y concluye que lo relevante 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*” (apartado 70). Por lo tanto, el procedimiento para el nombramiento de jueces podría infringir el artículo 19 TUE si pusiese en peligro la integridad del resultado al que conduce, generando dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en cuanto a la independencia y la imparcialidad de los jueces afectados.

Destaca a continuación el AG que, en línea con la jurisprudencia ya tratada, las garantías de independencia e imparcialidad de los jueces exigen la existencia de reglas referidas, además de al nombramiento de jueces, a la composición del órgano judicial, a la duración del mandato y a los motivos de abstención, recusación y separación de sus miembros.

El AG se emplea a continuación en valorar el régimen de garantías establecido en la Constitución de Malta, previa manifestación de la importancia relativa de un órgano independiente en el procedimiento de nombramiento de jueces —su existencia, dice, “*no constituye la esencia de la independencia judicial que exige el artículo 19 TUE conjuntamente con el artículo 47 de la Carta*—. Aunque este análisis corresponde al juez nacional, el AG considera:

- i. que los jueces malteses disfrutaran de una protección considerable frente al cese, que tendrá lugar cuando alcancen la edad de 65 años o antes 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 o por un incumplimiento grave que haya quedado acreditado;
- ii. que el régimen disciplinario parece ofrecer garantías necesarias para evitar que se emplee como sistema de control político, dado que corresponde a un subcomité de la CAJ, permite la defensa del juez afectado y define las conductas que pueden constituir una infracción;
- iii. que la afirmación de la garantía de los jueces en la Constitución puede deducirse implícitamente de su texto; y
- iv. que lo mismo cabe afirmar en relación con la autonomía económica, dado que los jueces malteses perciben una remuneración ajustada a la escala retributiva más elevada de la función pública en ese estado.

Por último, al respecto de la segunda cuestión prejudicial, el AG se refiere al Dictamen de la Comisión de Venecia, e indica que tiene como último objetivo un sistema ideal, y con este fin se formulan las recomendaciones. Como recuerda la propia Comisión de Venecia, no existe un único modelo capaz de cumplir idealmente el principio de separación de poderes y asegurar la plena

independencia del poder judicial. Así, concluye que el hecho de que el sistema maltés no se ajuste plenamente a los criterios establecidos por la Comisión de Venecia no implica automáticamente que los jueces malteses no cuenten con las garantías de independencia suficientes para cumplir los requisitos del artículo 19 TUE.

En consecuencia, el AG propone responder en el sentido 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. Asimismo, detalla las cuestiones a comprobar por el juez nacional en relación con la efectiva existencia de garantías de independencia.

En cuanto a la **tercera cuestión prejudicial**, el AG propone la limitación de los efectos de la hipotética sentencia que declarase la incompatibilidad del sistema maltés de nombramientos judiciales, de modo que el procedimiento de nombramiento de jueces no puede ser empleado para fundamentar pretensiones formuladas antes de la sentencia del Tribunal de Justicia.

El AG considera cumplidos los requisitos de buena fe y riesgo de trastornos graves. Si bien el riesgo de trastornos graves no presenta un gran interés por resultar relativamente clara la potencial afectación en términos de seguridad jurídica de una sentencia que declarase la incompatibilidad del régimen de nombramientos judiciales con el derecho de la Unión, sí conviene destacar el razonamiento del AG en relación con la buena fe.

Aquí, el AG hace alusión a lo reciente de la evolución en la interpretación del artículo 19.1 TUE y al hecho de que la Comisión, en su informe sobre Malta del año 2019, no considerase necesario interponer un recurso por incumplimiento en atención al sistema de nombramientos judiciales. Más destacablemente, el AG alude a que el sistema de nombramientos judiciales vigente antes de la reforma de la Constitución maltesa, tenido por similar al litigioso, se encontrase en vigor en el momento de adherirse Malta a la Unión Europea. En ese momento se consideró que Malta se atenía a los valores establecidos en el artículo 2 TUE y cumplía con los criterios Copenhague, lo que implica que se había efectuado un examen riguroso del Estado de derecho en Malta y de la existencia de un poder judicial fuerte, eficaz, independiente, imparcial y sujeto a responsabilidad.

Como veremos a continuación, esta circunstancia resulta determinante para la decisión del Tribunal, no en cuanto a la limitación de efectos, sino en cuanto al fondo.

4.2. La sentencia del Tribunal de Justicia

El Tribunal despeja, sin sorpresas, las alegaciones relativas a la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales en el sentido esperado, conforme a la propuesta del AG y en línea con la jurisprudencia descrita en los apartados anteriores.

En cuanto a la respuesta a la **primera cuestión prejudicial**, el Tribunal acoge de forma casi idéntica la propuesta del AG Hogan, lo que tampoco resulta verdaderamente llamativo por las razones ya expuestas. La funcionalidad del artículo 19 TUE como un remedio para el escrutinio de la in-

dependencia judicial en los Estados miembros ya había sido declarada en *Jueces Portugueses*. Por otro lado, la necesidad de interpretar el derecho a la tutela judicial efectiva a la luz del derecho fundamental consagrado en el artículo 47 de la Carta tampoco puede ser tildado de sorprendente.

El pasaje verdaderamente relevante de la sentencia se contiene en la respuesta a la **segunda cuestión prejudicial**. Aquí, partiendo de la jurisprudencia reseñada en las conclusiones del AG, relativa a la relevancia del nombramiento de miembros del poder judicial por parte del ejecutivo y a las necesarias garantías de independencia referidas al ejercicio de la potestad jurisdiccional, el Tribunal de Justicia pone el peso de la argumentación en el hecho de que cuando Malta se adhirió a la Unión Europea, con arreglo al artículo 49 TUE, lo hizo sobre la base del régimen constitucional vigente con anterioridad a la reforma del año 2016.

En este sentido, recuerda el Tribunal que la confianza mutua entre los Estados miembros se asienta en la premisa fundamental de que todos comparten una serie de valores comunes en los que se fundamenta la Unión, conforme se desprende del artículo 2 TUE (y ya manifestó el Tribunal en el asunto C824/18 AB y otros). De tal forma que si el respeto por un Estado miembro de los valores consagrados en el artículo 2 TUE es el requisito para poder disfrutar de todos los derechos derivados de la aplicación de los Tratados a dicho Estado miembro, un Estado miembro *"no puede modificar su legislación de modo que dé lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho"*, de modo que debe *"evitar, en relación con este valor, cualquier regresión de su legislación en materia de organización de la Administración de Justicia, absteniéndose de adoptar medidas que puedan menoscabar la independencia judicial"*.

El estándar de independencia judicial que sirve referencia respecto de cada Estado miembro es, por lo tanto, aquel con que contase en el momento de adherirse a la Unión. En consecuencia, debe analizarse si las reformas que se han llevado a cabo desde la adhesión a la Unión Europea comportan una regresión en la protección del Estado de derecho y la independencia judicial.

En el caso de Malta, debe analizarse, por lo tanto, si las reformas operadas en el año 2016 provocan una regresión de la legislación en materia de administración de justicia. El Tribunal responde en sentido negativo, valorando que la intervención de un órgano como el JAC refuerza la garantía de independencia judicial, dado que puede constituir a objetivar el proceso de nombramiento de jueces, puesto que delimita el margen de maniobra del que dispone el primer ministro en el ejercicio de su competencia, siempre que el JAC disfrute de un nivel de independencia suficiente. Al respecto, el Tribunal considera que existen reglas que resultan adecuadas para garantizar la independencia del JAC, referidas a su composición, a la libertad de criterio de sus miembros y a la publicidad de los criterios mediante los que efectúa sus evaluaciones, y sin que el órgano remitente haya manifestado dudas en cuanto a la adecuada designación de los miembros del comité en cuestión.

Además de constatar la ausencia de regresión como consecuencia de las reformas operadas en 2016, el Tribunal añade que la facultad del primer ministro en el contexto de los nombramientos judiciales se encuentra limitada por los requisitos constitucionalmente exigidos de experiencia profesional de los candidatos. Asimismo, alude a que la posibilidad del primer ministro de seleccionar a un candidato no propuesto por el JAC le impone la obligación de explicar sus motivos ante la Cámara de Representantes y publicar una declaración en el boletín oficial maltés. El Tri-

bunal manifiesta que, siempre que esta facultad se ejerza "*solo con carácter absolutamente excepcional y respete estricta y efectivamente la mencionada obligación de motivación*", no suscita dudas legítimas respecto de las garantías de independencia.

A la luz de lo anterior, responde a la segunda cuestión prejudicial declarando la conformidad con el artículo 19.1, segundo párrafo, TUE, del régimen maltés de nombramientos judiciales, sin, por lo tanto, ofrecer una respuesta a la **tercera cuestión prejudicial**.

5. Principales conclusiones

Junto con la sentencia del Tribunal de Justicia en *Jueces Portugueses*, el asunto *Repubblika* supone una aportación mayúscula a la protección de la independencia judicial y del Estado de derecho por las instituciones de la Unión Europea.

Por un lado, el Tribunal de Justicia consolida una línea jurisprudencial previa relativa a la conformidad con el derecho de la Unión Europea de un mecanismo de nombramiento judicial en el que interviene el poder ejecutivo. En armonía con la jurisprudencia de Estrasburgo, a los efectos de evaluar las garantías de independencia, el Tribunal pone el acento en la necesidad de considerar con mayor intensidad las condiciones de ejercicio de la función jurisdiccional que las del nombramiento en sí mismo.

Asimismo, el Tribunal destaca como favorable la existencia de órganos intermedios destinados a incorporar elementos objetivos al proceso de nombramiento y a delimitar la discrecionalidad del poder ejecutivo al efectuar un nombramiento judicial, si bien determina que la facultad del ejecutivo de desviarse de la propuesta efectuada por el órgano consultivo puede resultar conforme al derecho de la Unión. Aunque no aclara los requisitos de independencia que deberían respetar dichos órganos consultivos, el Tribunal de Justicia discrepa de la Comisión de Venecia en cuanto a necesidad de su exclusiva composición por miembros de la judicatura. La sentencia sigue igualmente una línea coherente respecto de la consideración que merecen los dictámenes de la Comisión de Venecia. En palabras del AG Bobek, son una "*provechosa fuente de información*", pero no condicionan de manera relevante el enjuiciamiento del Tribunal de Justicia respecto de las garantías de protección del Estado de derecho.

La aportación crucial del asunto *Repubblika* es el alumbramiento del principio de no regresión. Esta cláusula comporta que los Estados miembros, al acceder a la Unión Europea, han de mantener el compromiso de respetar los valores establecidos en los tratados de un modo tal que no pueden reducir las garantías existentes en el momento de la adhesión en relación con la protección de dichos valores. Si bien podría discutirse que la confección de esta regla resultara necesaria para resolver el asunto en cuestión (¿acaso no podía hacerse con la jurisprudencia en materia de afectación de la independencia judicial por intervención del ejecutivo en los nombramientos judiciales?), el resultado visible es de la mayor relevancia.

En primer lugar, porque aporta a la Comisión Europea una unidad de medida verdaderamente clara en relación con los pendientes y futuros recursos por incumplimiento que puedan dirigirse

contra la actividad legislativa de los Estados miembros susceptible de afectar a la independencia judicial.

En segundo lugar, porque proporciona además un estándar de conducta para los propios Estados miembros, conscientes ahora de la infracción de los Tratados al aplicar un retroceso en las garantías de protección del Estado de derecho. Como a nadie se le escapa, la respuesta a la cuestión prejudicial se remitió a La Valeta, pero está pensada, entre otros, para Cracovia.

En tercer lugar, porque soluciona el llamado "dilema Copenhague". Una vez que se certifica el cumplimiento de los requisitos establecidos para el acceso a la Unión, los miembros del club no pueden servirse de su potestad legislativa para aprovechar los beneficios de pertenencia sin mantener un compromiso férreo con los valores consagrados en los tratados. Ello, en línea con lo anterior, sirve tanto para actuales miembros como para los futuros. Podría cuestionarse el acierto de la Unión al no establecer mecanismos más eficaces ante el (¿imprevisto? ¿imposible?) retroceso en la protección del Estado de derecho. No obstante, el principio de no regresión proporciona una solución afortunada para el desajuste.

En cuarto y último lugar, por la potencial extrapolación de este mecanismo en relación con otros valores (como, por ejemplo, la democracia, la igualdad o la libertad). Podría pensarse si acaso que el principio de no regresión se empleará en el futuro para el escrutinio del retroceso en la protección de otros valores consignados en el art. 2 TUE. El Tribunal allana el camino hacia un horizonte de posibilidades abrumadoramente vasto.