

LAS BASES MÍNIMAS DEL ESTATUTO DEL JUEZ EUROPEO Y SU PROYECCIÓN EN EL ÁMBITO COMPARADO E INTERNO

FRANCISCO JOSÉ SOSPEDRA NAVAS

Magistrado

Revista de Derecho Europeo 44
Octubre - Diciembre 2012
págs. 9 a 39

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA RELEVANCIA DE LAS BASES MÍNIMAS DEL ESTATUTO DEL JUEZ. *A. Derechos humanos, globalización y la importancia de los estándares mínimos. B. La construcción de las bases estatutarias en Europa.* II. LAS GARANTÍAS DEL ESTATUTO DEL JUEZ. *A. La garantía formal. B. La garantía material.* 1. Las fórmulas de Gobierno del Poder Judicial. 2. La jerarquía interna. III. MODELOS DE JUSTICIA Y ASPECTOS BÁSICOS DEL ESTATUTO DEL JUEZ EUROPEO. *A. Selección. B. Promoción y carrera. C. Remuneración y compatibilidades. D. Responsabilidad.* 1. Responsabilidad civil. 2. Responsabilidad penal. 3. Responsabilidad disciplinaria. IV. LAS TENDENCIAS: ÉTICA JUDICIAL Y ESTATUTO DE LOS JUECES. *A. El necesario enfoque ético de la conducta de los jueces. B. La incorporación de reglas éticas al estatuto del Juez.* V. APUNTES CONCLUSIVOS SOBRE EL ESTATUTO DEL JUEZ EUROPEO Y EL ESTATUTO DEL JUEZ ESPAÑOL.

RESUMEN: El estudio, partiendo del análisis evolutivo de la construcción de las bases mínimas del estatuto del juez europeo, examina los aspectos más relevantes del estatuto del juez, analizando el papel convergente que desempeñan las normas europeas, aun sin eficacia vinculante, las cuales se proyectan en el ámbito de los sistemas consuetudinarios y continentales, aproximando las bases estatutarias de la función jurisdiccional. Con especial relevancia se examina la cuestión relativa a la incorporación de las reglas de ética judicial en el estatuto del juez, elemento éste que se erige como fundamental en los sistemas judiciales en crisis para recuperar

ABSTRACT: This study is based on an evolutionary analysis of the development of the minimum basis for the statute of the European judge and deals with the most important aspects of that statute, focusing on the role played by convergent European standards. These standards, although not binding, project themselves both on common law and continental systems bringing them closer as regards the statutory basis of the judicial function. The paper also pays particular attention to the incorporation of rules and principles of judicial ethics to the statute of the European judge, a key element for judicial systems in crisis in order to regain the prestige

el prestigio y confianza pública en el ejercicio de la función jurisdiccional.

PALABRAS CLAVE: Carrera judicial, compatibilidades, Consejo de Europa, Consejos Judiciales, estatuto, ética judicial, independencia, imparcialidad, Juez europeo, responsabilidad del juez, selección.

and the public confidence in the exercise of judicial functions.

KEYWORDS: Judiciary, compatibility, Council of Europe, Judicial Councils, judicial statute, judicial ethics, independence, impartiality, European Judges, judge's liability, judicial selection and appointment.

Fecha recepción original: 23 de julio de 2012

Fecha aceptación: 4 de octubre de 2012

I. INTRODUCCIÓN: LA RELEVANCIA DE LAS BASES MÍNIMAS DEL ESTATUTO DEL JUEZ

A. DERECHOS HUMANOS, GLOBALIZACIÓN Y LA IMPORTANCIA DE LOS ESTÁNDARES MÍNIMOS

Tras la II Guerra Mundial, se sucedieron diferentes declaraciones internacionales tendentes a determinar un estatuto de derechos inherentes a la persona, las cuales sólo podían materializarse en el ámbito de sistemas de justicia fiables con unas garantías mínimas, donde los jueces presentaran una posición institucional y un estatuto personal que garantizara su actuación independiente e imparcial en defensa de estos derechos frente a los poderes públicos. En este sentido, se promulgó un bloque homogéneo de normas que reconoce el derecho de cualquier persona a ser oído ante un tribunal competente, independiente e imparcial. Dicho bloque está compuesto por el art. 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, el art. 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y, en el ámbito regional, por el art. 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, por el art. 26 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948, así como por el art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950.

En este contexto, y en una segunda etapa evolutiva, los instrumentos internacionales focalizaron su atención los denominados «estatutos del juez», que pretendían establecer unas bases estatutarias mínimas de valor universal, fijando los derechos, deberes, condiciones y requisitos relativos al ejercicio de la función jurisdiccional, con la finalidad última de garantizar la efectiva vigencia de los derechos fundamentales de la persona.

En su fase embrionaria, estos instrumentos internacionales reguladores del estatuto de los jueces, con vocación universal, surgieron en el seno de la ONU¹,

1. Un primer instrumento normativo aprobado en el seno de la Organización fueron los «Principios fundamentales relativos a la independencia de los Jueces», aprobados en el VII Congreso de la ONU para la prevención del crimen y el tratamiento de los delincuentes y ratificados por la Asamblea General de la ONU en el año 1985. Posteriormente, y referido a los fiscales, en el VIII Congreso de las Naciones Unidas (1990) sobre prevención del delito se aprobaron las directrices sobre la función de los fiscales, que recogía normas deontológicas referidas al Ministerio Público. En el primero de estos instrumen-

expandiéndose a otras instituciones, como es el caso de los estatutos surgidos en el ámbito de asociaciones judiciales internacionales².

A la aspiración esencial de proteger eficazmente los derechos de la persona en sede jurisdiccional que informaron los primeros instrumentos internacionales sobre el estatuto de los jueces, se han añadido nuevos retos derivados de la denominada globalización que, por sí misma, se erige un poderoso factor de estructuración de los sistemas judiciales. Como indica D. SALAS³, todos los países están inmersos en un movimiento de intercambio mundial de bienes y personas, lo que requiere que los mismos presenten una oferta fiable en la regulación de los litigios, donde la calidad del Derecho y la justicia resulta determinante.

Estos requerimientos sólo pueden materializarse desde la exigencia de unos estándares o bases mínimas en el estatuto del juez que, respetando la soberanía de los Estados y sus propias tradiciones jurídicas, permitan fijar una estructura común a partir de la cual pueda construirse un sistema de justicia con garantías, estableciendo de forma precisa el conjunto de derechos y deberes de los jueces, así como las garantías que deben rodear la actividad jurisdiccional para salvaguardar el derecho a un proceso justo. En el ámbito internacional, el estatuto de los jueces se construye de forma uniforme sobre dos piedras angulares como son los principios de independencia e imparcialidad, con una vocación de globalidad y universalidad.

En esta línea, los instrumentos internacionales que pretenden definir un estatuto mínimo del juez alcanzan todavía mayor relevancia en ámbitos regionales, especialmente en el europeo, donde además existen espacios comunes de aplicación de las normas, tanto en el ámbito del Consejo de Europa, como en el de la Unión Europea.

tos se recogían unos principios básicos que fueron desarrollados de forma más completa por los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial (Código de Bangalore), aprobado por el Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial, en el año 2002. Los ahora denominados principios básicos de Naciones Unidas para la integración de los magistrados (2006), incluyen no sólo reglas de conducta para los jueces, sino también una serie de bases mínimas definidoras del estatuto del juez, esto es, cuáles han de ser las garantías que han de observarse por los Estados para el ejercicio de la función jurisdiccional.

2. Como ejemplos pueden citarse el Estatuto Universal del Juez, aprobado por la Unión Internacional de Magistrados en la reunión del Consejo Central celebrada en Taipei (Taiwan), el 17 de noviembre de 1999, y el Estatuto del Juez en Europa elaborada por la Asociación Europea de Magistrados, que fue aprobado en 20 de marzo de 1993 y 20 de abril de 1996. Otros instrumentos internacionales en regiones diferentes a la europea son la Declaración de Pekín sobre los principios relativos a la independencia del poder judicial de la Asociación de juristas de Asia y del Pacífico (agosto 1997), la *Latimer House* para la Commonwealth (19 junio de 1998), o la Declaración de Campeche o Declaración de principios mínimos sobre la independencia de los poderes judiciales y jueces de América Latina (abril, 2008).
3. SALAS, Denis «La ética del juez en la era de la globalización» en Cuadernos Digitales de Formación. CGPJ. Núm. 12. 2009, p. 87.

B. LA CONSTRUCCIÓN DE LAS BASES ESTATUTARIAS EN EUROPA

El nacimiento de lo que hoy puede denominarse el estatuto del juez europeo surge en el ámbito del Consejo de Europa, donde pronto se puso de manifiesto la relevancia del establecimiento de unos estándares mínimos desde el punto de vista del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en cuyo seno se definen conceptos indisolublemente ligados al estatuto del juez como son los de Tribunal independiente e imparcial, como garantía esencial del proceso debido. En efecto, el artículo 6.1 del Convenio prevé que «toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial»; al hilo de esta proclamación, el Consejo de Europa ha dedicado, especialmente desde finales de los años ochenta, numerosas actividades a la construcción y la mejora de los sistemas judiciales aptos para cumplir la misión recogida en este artículo 6.1 del Convenio, concediendo una especial prioridad al tema del refuerzo de las garantías mínimas del estatuto del juez⁴.

Precisamente, ha sido en el ámbito del Consejo de Europa donde se han desarrollado la mayor parte de las iniciativas tendentes a plasmar unos estándares mínimos en el estatuto del juez europeo, cuyas primeras bases se establecieron en la Recomendación (94) 12, del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros, sobre la independencia, la eficacia y la función de los jueces, adoptada en fecha 13 de octubre de 1994, que posteriormente se desarrollaron en el año 1998, en la Carta Europea sobre el Estatuto del Juez⁵, y que han tenido continuación en la labor desplegada desde el Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE)⁶.

4. LUDET, Daniel: «La imparcialidad en los textos del Consejo de Europa» en «*La imparcialidad judicial*». Estudios de Derecho Judicial. CGPJ. Número 151. 2008, p. 124.
5. La Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces fue adoptada durante una reunión multilateral celebrada en Estrasburgo del 8 al 10 de julio de 1998. Esta Carta nació de las conversaciones mantenidas en dos reuniones multilaterales que congregaron en Estrasburgo en julio de 1997 y julio de 1998 a diversos asistentes pertenecientes a unos quince países de la Europa Occidental, Central y Oriental, así como a representantes de la Asociación Europea de Magistrados (AEM) y de la Asociación de Magistrados Europeos por la Democracia y las Libertades (MEDEL). Dicho texto no tiene un valor formal especial en la clasificación de los instrumentos del Consejo de Europa, pero sí que constituye la expresión de los principios cuya implantación en todos los Estados miembros, a través del Estatuto de los Jueces, se consideró necesaria a nivel europeo. Para los miembros del Ministerio Fiscal, posteriormente se promulgó la Recomendación (2000)19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el papel del Ministerio público en el sistema de justicia penal.
6. El CCJE inició sus actividades en el año 2001. De los diferentes informes emitidos por el CCJE, debe destacarse especialmente la Opinión número 1, sobre las normas relativas a la independencia judicial y a la inamovilidad de los jueces (Estrasburgo, 23 de noviembre de 2001) y la Opinión número 3, sobre deontología de los jueces (Estrasburgo, 19 de noviembre de 2002). También son de relevante interés la Opinión número 6, sobre el proceso equitativo en un plazo razonable, la Opinión número 10, sobre el Consejo judicial al servicio de la sociedad, y la Opinión número 11, sobre la calidad de las decisiones judiciales.

Posteriormente, en septiembre de 2002, por decisión del Comité de Ministros del Consejo de Europa se constituyó la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), cuya misión es la de velar por la eficacia de los sistemas judiciales y proponer las medidas concretas para su mejora.

Para completar el cuadro institucional del Consejo de Europa con proyección en la construcción de las bases del estatuto del juez, debe destacarse la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), que fue creada en 1990 como un órgano consultivo del Consejo de Europa en materia de derecho constitucional, en cuyo ámbito se ha pronunciado reiteradamente sobre cuestiones relativas a los sistemas judiciales y al estatuto del juez⁷.

Finalmente, fruto de los diferentes estudios e informes surgidos en el seno del Consejo de Europa, se ha actualizado la Recomendación de 1994, siendo sustituida por la Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros a los Estados miembros, sobre la independencia, eficacia y responsabilidad de los jueces, adoptada en fecha 17 de noviembre de 2010, siendo el texto actualmente vigente y en el cual se recogen los mínimos referidos al estatuto del juez.

Todos estos instrumentos, sin eficacia jurídica vinculante, han tenido una gran influencia a la hora de determinar unas bases tendentes a establecer directamente unos estándares mínimos en el estatuto de los jueces europeos e, indirectamente, una cultura jurídica común en los Estados miembros, la cual se ha plasmado en el acercamiento de las bases estatutarias de los dos grandes sistemas de justicia europeos –el consuetudinario y el continental–, tal como se analizará a lo largo de este estudio.

Por otra parte, y en el ámbito más reducido de la Unión Europea, la determinación de unos estándares mínimos del estatuto del juez europeo es una cuestión que suscita especial interés en un momento de progresiva ampliación en la construcción del espacio judicial europeo, tanto en su ámbito objetivo, como en su ámbito subjetivo.

Desde el punto de vista objetivo, la idea de conseguir un verdadero espacio judicial europeo va tomando forma progresivamente: la política legislativa de la Unión en materia de justicia va conformando un verdadero espacio común, con unas reglas propias, donde las reglas internas ceden cada vez más espacio a las normas comunitarias, habiéndose producido saltos cualitativos muy importantes, especialmente en la regulación comunitaria procesal civil, en el ámbito del reconocimiento y ejecución transfronteriza de resoluciones judiciales y en la cooperación jurisdiccional interestatal, de forma que podemos hablar de un derecho procesal europeo que convive con el derecho procesal interno.

Es obvio que el juez europeo es el elemento clave para la articulación de estas reglas europeas con los ordenamientos internos, tanto en su dimensión de

7. Como estudios más relevantes de la Comisión de Venecia debe destacarse el informe sobre la independencia del sistema judicial (Parte I, jueces, marzo 2010, ref. CDL-AD (2010) 004; y Parte II, fiscales, diciembre 2010, ref. CDL-AD (2010) 040).

juez comunitario y de cooperación, como por la eficacia extraterritorial de sus resoluciones, por lo que el estatuto interno de cada uno de los jueces europeos es un elemento de especial interés, que trasciende del ámbito doméstico, para proyectarse al ámbito comunitario y al ámbito europeo. En este sentido, el edificio sobre el que se cimienta la aplicación del espacio judicial europeo son los operadores jurídicos de cada uno de los Estados, singularmente los jueces europeos, por lo que presenta especial interés el debate sobre su estatuto, en tanto que éste determina, a la postre, las reglas del juego aplicativo de las normas que constituyen el espacio común europeo.

Desde el punto de vista subjetivo, la incorporación sucesiva de nuevos países al ámbito de la Unión Europea, algunos de ellos con dificultades de adaptación normativa al estándar europeo por razones históricas conocidas, determina un complejo entramado de estatutos de sus jueces nacionales, lo que refuerza el interés por el análisis de los estándares mínimos exigibles desde el punto de vista de la construcción del espacio judicial europeo.

A ello hay que añadir la actualidad e interés de esta materia se concreta en la relevancia de la definición de los estándares mínimos de los jueces que actúan en el espacio europeo común, en la convivencia de dos sistemas jurídicos tan diferentes como lo son el anglosajón y el continental, en los numerosos cambios en el seno de la Unión Europea, lo cual plantea en muchas ocasiones problemas de indefinición en diferentes aspectos del estatuto del juez, ensanchados por la diversidad de formas de gobierno y estatutos que conviven en los diferentes países de la Unión Europea, y, finalmente, en grandes problemas comunes que se han planteado en los diferentes sistemas de justicia europeos, derivados especialmente de la situación de crisis económica.

En el presente trabajo se analizarán los estándares que pueden considerarse como mínimos necesarios para la conformación de un estatuto común del juez europeo, donde se garanticen plenamente la independencia e imparcialidad en el ejercicio de su función, realizando un análisis comparado de los aspectos más relevantes del estatuto del juez, si bien tomando en consideración que, en el ámbito europeo, coexisten una multiplicidad de normas y reglas de derecho orgánico judicial que incluso pueden ser contradictorias, pero que tienen plena validez para un sistema judicial determinado, aunque nunca podrían aplicarse en otro sistema judicial distinto sin merma de las garantías en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Para sistematizar el estudio, se realizará en primer lugar un examen genérico de las garantías del estatuto del juez, para posteriormente analizar los aspectos estatutarios más relevantes, con un estudio específico de la incorporación de las reglas de ética judicial al estatuto del juez, como mecanismo eficaz para superar lo que puede denominarse la crisis de la justicia y recuperar la confianza de la sociedad en sus jueces. Finalmente, se expondrán unos apuntes conclusi-

vos en clave interna, contrastando las bases y tendencias europeas con el estatuto del juez español.

II. LAS GARANTÍAS DEL ESTATUTO DEL JUEZ

Las garantías del Estatuto del juez europeo pueden sistematizarse en dos apartados, como son la garantía formal, concretada en la exigencia de que el reconocimiento de los principios fundamentales del estatuto del juez se recojan en normas de rango constitucional y que los aspectos estatutarios se contemplen en normas con rango de ley o del máximo rango⁸; y la garantía material, concretada en la creación de un espacio institucional que permita la plena vigencia de los principios de independencia e imparcialidad de los jueces como pilares fundamentales de la construcción de cualquier sistema judicial europeo.

A. LA GARANTÍA FORMAL

Los diferentes instrumentos surgidos en el ámbito europeo exigen que los principios del sistema judicial estén consagrados en el texto constitucional y que las reglas estatutarias se recojan en disposiciones con rango de ley o del máximo rango en cada uno de los Estados.

El principio de independencia del poder judicial está ligado indisolublemente a la esencia misma del Estado democrático de Derecho⁹, por lo que la formulación de dicho principio de independencia se recoge armónicamente en todas las Constituciones europeas, con diferentes matices.

La formulación más repetida en las Constituciones europeas, es la que establece la garantía constitucional de independencia de los jueces o magistrados y su sumisión exclusiva al imperio de la ley¹⁰. Otras Constituciones se refieren más genéricamente a la «independencia de los tribunales»¹¹, o a la garantía de la independencia funcional y personal de jueces y magistrados¹². En Francia, por razones históricas el principio de independencia se garantiza institucionalmente por intermediación del Presidente de la República¹³, en tanto que en Inglaterra, la Ley de Reforma Constitucional de 2005 incorpora la formulación del principio de independencia de los jueces en su artículo 3.

8. Punto 7 de la Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 17 de noviembre de 2010.

9. El informe número 1 (2001) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE (2001) OP n° 1, de 23 de noviembre de 2001) expresa que «la independencia de los jueces es una condición previa al Estado de Derecho y una garantía fundamental para un juicio justo».

10. Así, artículo 97 de la Constitución de Alemania, artículo 117 de la Constitución de España, artículo 125 de la Constitución de Eslovenia, artículo 123 de la Constitución de Rumania, artículo 104 de la Constitución de Italia, artículo 83 Constitución de Letonia entre otras.

11. Artículo 203 de la Constitución de Portugal, artículo 81 de la Constitución de la República Checa, y artículo 178 de la Constitución de Polonia.

12. Artículo 87 de la Constitución de Grecia.

13. Artículo 64 de la Constitución francesa.

Existe por tanto un acervo normativo constitucional europeo común que permite identificar el principio de independencia judicial como un principio estructural del Estado de Derecho, el cual se ve complementado, desde el punto de vista formal, por el rango normativo exigido en los diferentes ordenamientos comparados en cuanto a las reglas que afectan al estatuto del juez, las cuales han de estar incorporadas a una norma con rango de ley o del máximo rango, lo cual también se sigue de forma armónica en los diferentes Estados europeos.

B. LA GARANTÍA MATERIAL

Las garantías materiales se concretan en la construcción del edificio estatutario del juez a partir de dos principios fundamentales como son los de independencia e imparcialidad, los cuales han de estar revestidos de garantías institucionales suficientes para su plena efectividad.

Como es sabido, la independencia del juez es un valor básico de los sistemas de justicia democráticos¹⁴, erigiéndose en presupuesto del valor esencial de la imparcialidad.

La independencia tiene una doble vertiente: a) externa, o de garantía en el ejercicio de la función jurisdiccional, principalmente frente a los otros poderes del Estado, y b) interna, lo que supone que el juez debe actuar de forma independiente, sin interferencias de las partes, de los órganos superiores o de terceros, y sin prejuicios o reservas personales; singularmente, las garantías de independencia interna persiguen prevenir cualquier influencia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de cada magistrado que pueda surgir en el seno del poder judicial.

En la práctica totalidad de los sistemas europeos la independencia se satisface con la conformación básica del estatuto del juez a partir de los principios de profesionalidad e inamovilidad¹⁵. En este sentido, y si bien en algunos países se contempla una especie de periodo de prueba del juez, generalmente en los años posteriores al acceso, la Recomendación (2010) 12, apartado 51 establece como garantía de independencia que la decisión sobre la continuidad o no del juez en sus funciones debe reunir los mismos requisitos que la recaída en el proceso de selección (v.gr. adopción por autoridad independiente y en virtud de criterios objetivos).

El principio de independencia es presupuesto necesario del principio de imparcialidad, el cual es un principio poliédrico, con una prevalencia estructural en la construcción del edificio estatutario del juez, al punto que los demás principios y reglas se han considerado como instrumentales¹⁶. Por definición,

14. MARTÍNEZ MOYA, J. «Independencia, independencia judicial y justicia como servicio público. Hacia una elaboración de un diagnóstico eurosocial sobre la independencia judicial en América». FIAAP. Madrid. 2008, p. 11.

15. Vid. apartado 49 de la Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 17 de noviembre de 2010.

16. Son numerosos los autores que han subrayado el carácter instrumental de los otros principios fundamentales del sistema judicial respecto del de imparcialidad, en especial en relación al principio de independencia. Así, GUARNERI, C. («El acceso a la magistra-

la independencia expresa la posición de desvinculación del juez respecto del poder político, social o económico, y respecto de factores externos al proceso, en tanto que la imparcialidad implica que el juez debe ser tercero, en posición de neutralidad con relación a las partes y al objeto del proceso¹⁷. Desde el punto de vista de los principios, la zona de coincidencia más importante es la que conecta el principio de imparcialidad con el de independencia. Ambos principios se dibujan a partir de trazos que se cortan a modo de secantes, creando espacios comunes donde se proyecta la regulación de ambos principios¹⁸. Singularmente, en los procesos donde el Estado es una de las partes, como es el caso del proceso penal o del proceso contencioso-administrativo, se producen verdaderas zonas de confusión entre ambos principios.

En el ámbito de la delimitación conceptual del principio de imparcialidad, puede observarse la permeabilidad de los dos grandes sistemas de justicia europeos –el consuetudinario y el continental–, que viene favorecida por la progresiva expansión de instrumentos comunes. Concretamente, se está haciendo referencia a la paulatina implementación del concepto de apariencia en el valor de imparcialidad.

En efecto, el concepto de apariencia, de raíz anglosajona, ha ido penetrando progresivamente en los ordenamientos de los sistemas continentales a través de los pronunciamientos de los Tribunales Internacionales, especialmente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como por medio de la regulación de los diferentes instrumentos internacionales en materia de estatuto de los jueces. La penetración del concepto de apariencia de imparcialidad alcanza una magnitud de especial relevancia, en cuanto que está ligado íntimamente con el concepto de legitimación del poder judicial en las sociedades democráticas como presupuesto mismo de la confianza de la sociedad en el ejercicio de

tura: problemas teóricos y análisis comparado». *Manuales de Formación Continuada*. CGPJ. Número 13. 2001, p. 24) indica que es las garantías de independencia, especialmente las de las partes en causa, están destinadas a sostener la imagen de imparcialidad del juez; en el mismo sentido, DE LA TORRE DÍAZ, J. (*Deontología de Abogados, Jueces y Fiscales*). Publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas. Madrid. 2008, p. 236) indica que la independencia del juez posibilita su imparcialidad.

17. Es la concepción que usualmente se maneja por la doctrina en los estudios sobre la materia: DE URBANO CASTRILLO, E. «Deontología judicial: el arquetipo del juez de nuestra época» en *Ética del juez y garantías procesales*. Manuales de Formación Continuada. CGPJ. Número 24. 2004, p. 451; FERRAJOLI, L. «Derecho y razón». Ed. Trotta. Madrid. 1989, p. 580; GÓMEZ MARTÍNEZ, C. «El juez ante el caos judicial. Hermes o el dios de las pequeñas cosas». *Cuadernos Digitales de Formación*. CGPJ. Número 12. 2009, p. 231.
18. La idea está explicada por GÓMEZ MARTÍNEZ, C. («El modelo constitucional de juez» en *Política de selección de jueces*. Estudios de Derecho Judicial. CGPJ. Madrid. Núm. 135. 2007, pp. 53 a 56) quien indica que estas zonas compartidas se explican porque la independencia e imparcialidad definen, ambas, un campo de actuación propio del juez ajeno a interferencias e influencias externas. La diferenciación es que la independencia trata de preservar este ámbito de actuación frente a fuentes externas al proceso, en tanto que la imparcialidad se refiere a la actuación del juez frente a las partes en el seno del proceso.

la función judicial y, por ello, como elemento legitimador del ejercicio de la jurisdicción por un juez en concreto. En este sentido, la imparcialidad del juez se integra también por el valor de apariencia, de manera que la imparcialidad del juez no sólo se nutre del valor ontológico del concepto (v.gr. ser imparcial), sino que se conforma como un valor deontológico (v.gr. ser y parecer imparcial).

Desde el punto de vista de las garantías institucionales, el análisis de los principios de independencia e imparcialidad presenta dos puntos de interés singulares como son el examen de las fórmulas de gobierno del poder judicial y los mecanismos garantes de la independencia interna del juez.

1. *Las fórmulas de Gobierno del Poder Judicial*

La materialización de las garantías de independencia parten de la existencia de una garantía institucional en cuanto a la forma de gobierno de los jueces, en la cual debe descartarse el riesgo de conflicto entre la facultad de gobierno y el ejercicio de la función jurisdiccional.

En el estándar europeo se ha prestado especial atención a la fórmula de autogobierno por medio de los consejos judiciales, que son contemplados en el Capítulo IV de la Recomendación 2010 (12) del Comité de Ministros del Consejo de Europa, como órganos garantes de la independencia de los jueces.

La fórmula de los denominados consejos judiciales, como órganos de gobierno del poder judicial, en principio independientes del ejecutivo y del legislativo, ha sido adoptada por la mayoría de los países europeos del sistema continental, pudiendo citarse una primera etapa posterior a la II Guerra, donde adoptaron esta fórmula países como Italia o Francia, una segunda etapa que se ubica cronológicamente en el desarrollo de las Constituciones promulgadas en la década de los setenta, con países que transigen hacia el Estado democrático, como es el caso de España o Portugal, que diseñan un modelo de consejo judicial inspirado fundamentalmente en el italiano, con competencias reforzadas, y posteriormente, en una tercera etapa, la mayor parte del bloque de países de Europa del Este, que han reformado sus sistemas judiciales como consecuencia de la transición al Estado democrático desde las estructuras organizativas de los denominados Estados socialistas.

Frente a la fórmula generalizada del consejo judicial, determinados países han mantenido sus tradicionales instituciones de gobierno del poder judicial, como es el caso de los países del sistema de *common law*, donde la relevancia función de gobierno de los jueces se matiza por las propias características intrínsecas del ejercicio de la función jurisdiccional, desligada del concepto de carrera profesional propio de los sistemas continentales, o el caso de países como Alemania, donde, como es sabido, no existe un consejo judicial, si bien sí existe una participación real y efectiva de órganos representativos de los jueces en el gobierno del poder judicial¹⁹. En el ámbito del Consejo de Europa, se ha expre-

19. La singularidad del sistema alemán es que no contempla un órgano de gobierno judicial, si bien existen consejos de representación de la magistratura, compuestos exclusivamente por jueces, que participan en la toma de decisiones que afectan al estatuto de los jueces (*Präsidentalrat* [selección] y *Richtertät* [cuestiones generales y sociales]). En

sado la validez de los sistemas propios de gobierno del poder judicial para las democracias más antiguas, dentro de su tradición jurídica, expresándose la necesidad de instaurar el sistema de Consejo judicial en las nuevas democracias como mecanismo de garantía institucional del sistema judicial²⁰.

Por tanto, en la mayor parte de los sistemas europeos comparados se sigue el modelo de gobierno por medio de órgano «ad hoc» o consejo judicial, si bien con diferentes configuraciones y competencias.

Podemos sistematizar los órganos de gobierno en Consejos de «mínimos», entre los cuales pueden citarse el caso del Consejo del Poder Judicial de Holanda que se conforma como un organismo autónomo de gestión²¹, o aquellos otros cuya competencia alcanza a los aspectos estatutarios más básicos, como son los casos del Consejo Superior de la Magistratura italiano²² o el Consejo Superior de la Magistratura de Francia²³, y en Consejos con «competencias plenas o cuasi plenas», entre los cuales se encuentran todos los Consejos judiciales surgidos a partir de la década de los ochenta, en lo que hemos denominado segunda y tercera etapa, que se corresponden con las democracias más modernas y que diseñan modelos de Consejo que ostentan todas o la mayor parte de las competencias sobre los aspectos estatutarios de los jueces.

Los mínimos que deben cumplir los Consejos judiciales se recogen en los apartados 26 a 29 de la Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, recomendándose, en cuanto a su composición, que al menos la mitad de sus miembros sean elegidos por los propios jueces. Los consejos judiciales deben garantizar la independencia de cada juez y dotarse de mecanismos de transparencia frente a la sociedad y los propios jueces, lo cual enlaza

cualquier caso, en la conformación del sistema alemán incide la estructura territorial y organizativa del Estado, donde algunos de los Länder asumen competencias sobre el gobierno del poder judicial.

20. vid. Opinión 1 del CCJE, párrafo 45, e informe CDL-AD (2010)004 de la Comisión de Venecia, párrafos 31 y 32.
21. El Consejo holandés fue creado en 2002, conformándose como un órgano de apoyo a los tribunales cuya principal misión pivota sobre la cuestión presupuestaria de la justicia: vid. más ampliamente, BASTARRECHE BENGUA, T. «Constitución y Ministerio Público: Holanda, Italia y España». Aranzadi Thomson Reuters. 2010, págs. 80 a 83.
22. Las competencias del CSM de Italia está recogidas en el artículo 105 de la Constitución italiana.
23. Estos Consejos de Francia e Italia mantienen básicamente sus rasgos propios desde su creación en los años posteriores a la II Guerra Mundial, si bien han sido potenciados sucesivamente en sus competencias. En esta línea pueden citarse las Leyes francesas de 27 de julio de 1993 y 5 de febrero de 1994 reforzando la independencia y competencias del Consejo Supremo de la Magistratura francesa en materia de nombramientos de los magistrados de la Corte de Casación y de los presidentes de la Corte de Apelación; o la Ley francesa de 5 de marzo de 2007 que atribuye al Consejo el cometido de elaborar y publicar una Compilación de obligaciones deontológicas de los magistrados, competencia que fue otorgada con carácter permanente en la reforma constitucional de 23 de julio de 2008. Idéntica tendencia se observa en otros países en cuanto al reforzamiento de las competencias del Consejo y así la Ley italiana 111 de 2007 o la Ley belga de 21 de mayo de 2003.

con la necesidad de que los consejos judiciales sigan procedimientos de toma de decisión predeterminados y públicos, motivando sus decisiones.

2. La jerarquía interna

Los instrumentos europeos intentan garantizar no sólo la independencia externa de los jueces, sino también su independencia interna, de manera que la organización jerárquica judicial no puede suponer en ningún caso un riesgo para la independencia de cada juez²⁴.

Los riesgos derivados de una organización judicial excesivamente jerarquizada se proyectan en numerosos campos, tanto en el propiamente jurisdiccional, especialmente a través de la carga de trabajo, control o inspección y reparto de asuntos, como en el estatutario, aumentando los riesgos en los casos en que los cargos judiciales directivos o semidirectivos ostentan amplias facultades discrecionales en materias tales como licencias, permisos, vacaciones o evaluación del juez, especialmente si no hay un contrapunto que permita revisar eficazmente las decisiones adoptadas en sede gubernativa.

El CCJE ha puesto de manifiesto estos riesgos, advirtiendo que las cautelas derivadas de un exceso de jerarquización en la estructura judicial puede afectar a la independencia de los jueces individualmente considerados, si bien ello no excluye doctrinas como la del precedente en el *common law*, es decir, la obligación de un juez de una jurisdicción de grado inferior de atenerse a una decisión anterior tomadas por un Tribunal de grado superior sobre un punto de debate planteado directamente en una causa posterior, lo cual no implica subordinación desde el punto de vista estatutario²⁵.

Las garantías de independencia interna del juez se proyectan fundamentalmente en dos campos: 1) la limitación de la discrecionalidad de los presidentes de tribunales en orden a la asignación de casos, de manera que las reglas de reparto han de responder en todo caso a criterios objetivos (v.gr. sorteo, distribución por orden alfabético o numérico, o sistema análogo); y 2) los tribunales superiores no deben dirigir instrucciones a los jueces sobre el modo en que deben resolver un concreto asunto, a salvo la posibilidad de que existan procedimientos prejudiciales o de las facultades que puedan ostentar en vía de recurso²⁶.

24. Vid. apartado 22 de la Recomendación 2010 (12) del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 17 de noviembre de 2010.

25. Precisamente, lo que caracteriza el modelo anglosajón es su esquema de fuentes del Derecho, donde tiene una importancia capital la jurisprudencia, hasta el punto de que se ha afirmado que el Derecho inglés es de creación jurisprudencial como Derecho fundado en la jurisprudencia de caso (*case law*) y en el valor del precedente judicial para ser aplicado en sucesivos casos (doctrina del *stare decisis*). De todo ello deriva la afirmación, de que son los jueces quienes crean el Derecho y de que los precedentes hacen el Derecho (*judge made law*).

26. Vid. apartado 24 de la Recomendación 2010 (12) del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 17 de noviembre de 2010. En este punto, ha de destacarse que existe una línea de convergencia en el sistema continental con el sistema consuetudinario materializada en la introducción de figuras donde la doctrina jurisprudencial emanada

El CGJE advertía sobre los riesgos que pueden plantearse dentro del propio sistema judicial, cuando expresaba en su Opinión número 1 que «el juez en el ejercicio de sus funciones no es el empleado de nadie, sino que ejerce una función estatal». De ello se deriva que es necesaria garantía institucional como mecanismo de protección, como puede serlo la actuación de un Consejo judicial como organismo que tenga la última palabra en materia estatutaria, y que no es posible una relación de subordinación de los jueces en el ejercicio de su función jurisdiccional²⁷.

Las cautelas para preservar la independencia interna de los jueces se proyecta también en orden a los órganos encargados del control de la actividad de los jueces, especialmente en la conformación del sistema de inspección de tribunales. En este sentido, la actuación de los servicios de inspección no puede afectar en ningún caso la independencia del juez, lo que implica que han de actuar de forma profesional e imparcial. En el estándar dibujado en las normas emanadas del Consejo de Europa, los servicios de inspección deberían incluirse dentro de los consejos judiciales, si bien existen países europeos donde tradicionalmente el servicio de inspección está ubicado organizativamente fuera del consejo judicial, como es el caso de Francia. En cualquier caso, es indudable que la configuración de los servicios de inspección han de responder a criterios de profesionalidad, como garantía de independencia de los jueces, y que su actuación lo ha de ser en aras del funcionamiento eficaz del sistema judicial, lo cual supone una labor preventiva, de planificación de necesidades y propuestas de mejoras, al margen de la actividad estrictamente de control o inspección de la labor de los jueces.

En esta línea, los servicios de inspección tienden a conformarse en los ordenamientos comparados como órganos de carácter eminentemente técnico, profesionales e imparciales en su actuación, la cual debe ser predominantemente orientadora y estimulante, proporcionando al órgano de gobierno los elementos necesarios para adoptar las decisiones correspondientes en las materias de su competencia, así como las relativas a las necesidades de la Administración de Justicia que tiene encomendadas, poniendo de manifiesto las carencias de los órganos judiciales. y formulando, en su caso, las propuestas correspondientes para la mejora y modernización de la actividad de los tribunales, ocupando un rol secundario su tradicional función fiscalizadora y presancionatoria.

III. MODELOS DE JUSTICIA Y ASPECTOS BÁSICOS DEL ESTATUTO DEL JUEZ EUROPEO

El análisis de los aspectos básicos que definen el estatuto de los jueces en

de los tribunales supremos tiene eficacia vinculante para los órganos inferiores, como es el caso del recurso de casación en interés de ley español, actualmente vigente en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa.

27. Vid. Informes de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa con referencia CDL (2007) 003, párrafo 61, y CDL-AD (2010) 004, párrafo 72.

Europa debe necesariamente partir de la diversidad de sistemas de justicia que existen en el ámbito europeo, que se estructuran en sistemas de justicia de *common law* y en sistemas de *civil law*, lo cual incide en una diferente organización del poder judicial y una diversa conformación del estatuto de sus jueces.

La idiosincrasia del juez de *common law* y el continental es diferente, puesto que, en los países de *common law*, el juez cumple una función eminentemente arbitral, reinando la denominada «cultura de la vista», mientras que en el sistema continental el juez tiene más amplias facultades, dominando la «cultura del expediente»²⁸.

Desde el punto de vista del estatuto del juez, en los países de *common law*, por lo general no se definen modelos de autogobierno del poder judicial y se siguen sistemas de selección de los jueces que responden al denominado modelo profesional, prescindiendo del concepto de carrera o promoción profesional. Por su parte, los países de *civil law* siguen por lo general el modelo de poder judicial con institución de autogobierno y el denominado modelo burocrático de selección de jueces, en el cual alcanza una relevancia singular el concepto de carrera profesional.

Pese a la diversidad y multiculturalidad jurídica existente en Europa, pueden extraerse unas bases comunes en el estatuto del juez europeo a partir de tendencias convergentes. En efecto, la convergencia de los modelos consuetudinario y continental en instituciones comunes ha incrementado la recíproca influencia entre ambos modelos en puntos fundamentales del sistema jurídico, entre los que se encuentran determinados aspectos básicos con relevancia en la conformación del estatuto del juez, que analizaremos en este punto seleccionando los extremos más relevantes distinguiendo entre: A) selección; B) promoción y carrera; C) remuneración y compatibilidades; y D) responsabilidad.

A. SELECCIÓN

En materia de selección de jueces, las diferentes recomendaciones del Consejo de Europa tienden a garantizar la transparencia y objetividad del proceso en dos aspectos como son la independencia del órgano de selección, de manera que la actividad de selección y la decisión sobre nombramiento debe corresponder a una instancia o tribunal independiente del ejecutivo y del legislativo, y en la objetividad y predeterminación de los méritos valiables para acceder a la condición de juez²⁹.

A partir de estas bases comunes, en materia de selección se viene observando una aproximación de los diferentes sistemas judiciales, consuetudinarios y continentales, constatándose aspectos comunes de ambos sistemas. Así, como elementos de influencia recíproca entre el sistema consuetudinario y el conti-

28. SALAS, Denis «La ética del juez en la era de la globalización» en *Ética judicial*. Cuadernos Digitales de Formación. CGPJ. Núm. 12. 2009, p. 82.

29. Vid. Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 17 de noviembre de 2010, apartados 44 y 46.

nental pueden destacarse la incorporación –parcial– en los países de *civil law* de modelos de selección cercanos al modelo profesional propio de los países de derecho consuetudinario, y la influencia del modelo burocrático en la selección de jueces en los países de derecho consuetudinario.

Por una parte, los modelos continentales han venido adoptando mecanismos de selección cercanos al modelo profesional que complementan al tradicional modelo de selección entre licenciados sin experiencia, de manera que existen cuotas o puestos reservados a este sistema de acceso, si bien en proporción muy inferior a lo que sería el turno ordinario. Como sistemas selectivos mixtos, pueden citarse el «*recrutement sur titres*» o reclutamiento lateral en Francia³⁰, el denominado «acceso colateral» en Holanda³¹, los denominados cuarto y quinto turno en España³², o el nombramiento directo previsto en el artículo 106 de la Constitución italiana³³. Otros países como Alemania tienen rasgos en la selección de sus jueces, como la acreditación de probada experiencia derivada de los requisitos que se exigen para el acceso a la profesión de juez, que les aproximan a los principios de selección del sistema anglosajón³⁴. En todos estos sistemas, la independencia del órgano de selección se garantiza por la composición profesional del mismo, generalmente con miembros procedentes de diversas profesiones jurídicas, para evitar situaciones endogámicas.

30. Este sistema selectivo, dirigido a profesionales con experiencia idónea para la función de magistrado, fue ampliado en 2007 y es una cuarta vía de acceso sin concurso, que puede llegar al límite del 33% de los candidatos. Está reservada a personas con una experiencia mínima de siete años o de diecisiete años, en función de la categoría a la que pretendan acceder (vid. más ampliamente, ESPARZA LEIBAR, I. «El sistema de reclutamiento y la formación de magistrados en Francia: L'Ecole nationale de la Magistrature». *Eguzkilore*. Número 23. Diciembre 2009. Págs. 339 a 343; GONZÁLEZ VEGA, I.; ALT, Eric «La carrera judicial en Francia». *Revista Jueces para la Democracia*. Número 71. Julio 2011, págs. 133 y 134).
31. El acceso colateral holandés es una vía de acceso para abogados que acrediten experiencia no inferior a 6 años, reservándose un 50% de las plazas para la cobertura por este sistema: más ampliamente, RODRIGUEZ RUIZ, F. «Los sistemas de selección de jueces en Europa: un estudio comparado». *Revista Jueces para la Democracia*. Número 69. Noviembre 2010. Págs. 117 a 119).
32. En la vigente regulación española, el sistema de acceso por el denominado cuarto turno se contempla en el artículo 311.1, último párrafo, de la LOPJ, reservándose una vacante de cada cuatro de la categoría de magistrados para acceso por concurso de juristas de reconocida competencia y con más de diez años de ejercicio profesional. En cuanto al acceso por el quinto turno (v.gr. provisión de una de cada cinco plazas por este sistema), el mismo se produce de forma directa al Tribunal Supremo en los términos contemplados en los artículos 343 y 345 de la LOPJ, entre abogados y juristas de prestigio que hayan desempeñado su actividad profesional por tiempo superior a quince años.
33. La Constitución italiana prevé, como excepción al reclutamiento por oposición, el nombramiento directo «por méritos insignes» a consejeros de casación de catedráticos de materias jurídicas y de abogados con quince años de ejercicio e inscritos en los colegios especiales para las jurisdicciones superiores, sistema de acceso que ha sido desarrollado por Ley italiana 303/1998, de 5 de Agosto.
34. Más ampliamente, sobre la selección de jueces en Alemania, AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I. «Modelos comparados de organización judicial y régimen de selección o elección de jueces». *Revista del Poder Judicial*. Número 75. 2004, págs. 30-32.

Por su parte, los sistemas consuetudinarios han introducido mecanismos de selección y nombramiento cercanos al modelo burocrático, evolucionando hacia modelos de selección internos o institucionales, propios del sistema continental, y ejemplo de ello es la reforma operada en Inglaterra en el año 2005 por la *Constitutional Reform Act*, donde la elección de los jueces ya no la lleva a cabo el Lord Chancellor, es decir, un miembro del gobierno, sino una *Judicial Appointment Commission* (JAC), órgano independiente puesto en marcha en 2006 que se ocupa de la selección de los jueces de forma autónoma, con arreglo a criterios de valoración articulados, y posteriormente de las solicitudes que presentan quienes aspiran a ser nombrados para funciones jurisdiccionales, habiéndose flexibilizado asimismo los requisitos de experiencia previa, en el sentido de reducir con carácter general los plazos exigibles³⁵.

La convergencia entre los sistemas de justicia también se aprecia en la creación de instituciones especializadas para la formación inicial y continua de jueces, que es común en todos los países europeos³⁶, si bien se ha destacado especialmente la validez del modelo de formación inicial para afrontar el problema de cómo enriquecer las capacidades profesionales de los magistrados reclutados de forma burocrática³⁷.

De todo ello se han derivado líneas de convergencia entre ambos sistemas europeos que difuminan la frontera entre los dos modelos de magistratura, por influencia de los principios comunes establecidos por la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces³⁸.

B. PROMOCIÓN Y CARRERA

El concepto de carrera profesional del juez se desarrolla fundamentalmente en el ámbito de los modelos burocráticos, donde el juez va progresando conforme alcanza mayores grados de experiencia, ocupando puestos de mayor responsabilidad. Por el contrario, en el modelo profesional, propio de los países de *common law*, en principio los jueces no conocen ni la progresión ni la jerarquía, si bien existen determinados puestos que en la práctica están escalafonados conforme al grado de experiencia³⁹.

35. Más ampliamente GARCÍA MORENO, J. M. «Algunas notas sobre la responsabilidad de los jueces en Inglaterra y Gales» en «*La responsabilidad personal del juez*». Estudios de Derecho Judicial. CGPJ. Número 153. 2009, pp. 559 a 561; RODRÍGUEZ RUIZ, F. «Los sistemas de selección de jueces en Europa: un estudio comparado». *Revista Jueces para la Democracia*. Número 69. Noviembre 2010. Págs. 119 a 121.

36. Disponen de escuelas judiciales o de magistratura, como instituciones especializadas para la formación de los jueces, países como Austria, Finlandia, Estonia, Francia, Hungría, Rumania, Eslovenia, Eslovaquia, España, Inglaterra y País de Gales.

37. GUARNERI, Carlo «El acceso a la magistratura: problemas teóricos y análisis comparado». *Manuales de Formación Continuada*. CGPJ. Número. 13. 2001, p. 33.

38. SALAS, Denis «La ética del juez en la era de la globalización». *Cuadernos Digitales de Formación*. CGPJ. Núm. 12. 2009, pág. 81.

39. Es el caso del *Assistant recorder* (Ayudante de magistrado) y *Recorder* (Magistrado) ingleses. Ser *Assistant recorder* (ayudante de magistrado) es la vía principal para ser nombrado en el futuro como *Circuit judge* (Juez de circuito) a tiempo completo; de hecho el nombramiento de los *Recorders* recae normalmente entre quienes hayan ejer-

El sistema que se adopte en cuanto a la conformación de la carrera profesional del juez puede crear riesgos de conflicto en los principios de independencia e imparcialidad. Como premisa, es necesario que el sistema de promoción profesional del juez obedezca a criterios objetivos, de tal manera que las expectativas de carrera profesional no interfieran en el recto ejercicio de la función jurisdiccional. El apartado 4 de la Carta Europea del Estatuto del Juez incide en dicho principio, al establecer que cuando el desarrollo de la carrera no se base en la antigüedad, la promoción ha de fundarse exclusivamente en las cualidades y méritos comprobados en el ejercicio de las funciones confiadas al juez; por su parte, los apartados 44 y 46 de la Recomendación 2010 (12) exigen que las decisiones en materia de carrera sean adoptadas por una autoridad independiente al poder ejecutivo y legislativo.

La Carta Europea menciona, en primer lugar, la antigüedad como sistema aséptico, objetivo por antonomasia, si bien la antigüedad como exclusivo criterio de promoción no se considera aceptable si no va ligado a otros criterios complementarios como pueden ser el de capacidad y cualificación o mérito⁴⁰. De hecho, la mayor parte de los países que seguían escrupulosamente el sistema de antigüedad para ascenso o promociones lo han ido abandonando paulatinamente⁴¹.

Fuera del sistema de antigüedad (o de escalafón en nuestra terminología) el apartado 4 de la Carta Europea dota de preferencia al sistema de evaluación, el cual es el que responde en mayor medida a los criterios de mérito y capacidad, puesto que, sin duda, el mérito más relevante de un juez es la capacidad y excelencia demostrada en el ejercicio de su función jurisdiccional; este sistema ha de conformarse en forma objetiva y realizarse por una autoridad independiente⁴², y se aplica de forma generalizada en los diferentes ordenamientos comparados con algunas excepciones⁴³.

cido como *Assistant Recorders* durante al menos tres años y sean mayores de 38 años. Por su parte, para ser designado *High Court Judge* (Juez del Tribunal Supremo) se debe acreditar una antigüedad o experiencia mínima de dos años como *Circuit Judge*: vid. más ampliamente AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I. «Modelos comparados de organización judicial y régimen de selección o elección de jueces». *Revista del Poder Judicial*. Número 75. 2004, pp. 16 y 17.

40. Así lo resalta el informe del Consejo Consultivo de Jueces Europeos de 23 de noviembre de 2001 (CGJE [2001] OP núm. 1, p. 15) que afirma que «aunque una experiencia suficiente sea una condición previa para una promoción, el CGJE considera que en el mundo moderno, la antigüedad ya no es el gran principio de promoción generalmente aceptable».
41. Así es el caso de Holanda, donde el criterio tradicional para la promoción en la carrera judicial había sido el de la antigüedad, que gradualmente ha ido perdiendo importancia en favor de la capacidad y el mérito, o el caso de Italia al introducir criterios de evaluación en el desempeño de la función jurisdiccional.
42. El principio, ya recogido en el apartado 4 de la Carta Europea, se recoge también en el apartado 58 de la Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros de 17 de noviembre de 2010.
43. No tienen instituido sistema de evaluación países como Dinamarca, España, Polonia, Chequia, Irlanda o Luxemburgo. En algunos países como Chipre y Polonia el resultado de la evaluación no tiene incidencia en la promoción de los magistrados, sino que su

Diferentes sistemas europeos han perfeccionado los sistemas de evaluación del trabajo de los jueces, utilizando criterios objetivos que posteriormente tienen proyección en la promoción profesional del juez. La evaluación está muy arraigada en países como Alemania, donde coexisten diferentes sistemas de evaluación instituidos por los Estados federados, formales o informales; la evaluación formal puede ser a su vez periódica o incidental, ésta última con ocasión de los procedimientos de promoción. En el caso de Francia, existe una Comisión de Evaluación⁴⁴ que ejerce sus competencias en aplicación de los criterios que ordenan la carrera judicial y evalúa a los magistrados, adjudicándoles su grado correspondiente, lo que les permite concursar a las distintas plazas. Más recientemente, algunos países han incorporado la evaluación como sistema de progresión profesional o económica, dejando de lado el carácter exclusivo del criterio de la antigüedad; es el caso de Italia, donde la Ley número 111/2007 introdujo el sistema de valoración de la profesionalidad de los magistrados, periódica, durante los veintiocho primeros años de ejercicio, a la cual está ligada la promoción profesional o económica⁴⁵.

Un tema muy importante dentro de la carrera profesional es el de los nombramientos discrecionales para cargos judiciales, lo cual está ligado en la mayoría de los países al sistema de evaluación. Generalmente, estos nombramientos se producen para ocupar cargos directivos o semidirectivos o para acceder a los más Altos Tribunales. El sistema de evaluación favorece la objetividad del procedimiento de nombramiento, en tanto que la aplicación de los principios de mérito y capacidad puede verse dificultada si no existe un sistema objetivo de evaluación, por cuanto que la valoración que deba realizarse por la autoridad a quien compete el nombramiento no se asienta sobre criterios objetivos ciertos, de forma que el mérito y capacidad juega en algunos de estos casos un rol más formal que material⁴⁶.

C. REMUNERACIÓN Y COMPATIBILIDADES

Los apartados 53 y 54 de la Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa recogen el principio de legalidad en la determi-

finalidad es la de buscar elementos para la mejora de la organización y funcionamiento de los tribunales. Finalmente, en otros países existen algunos colectivos excluidos de la evaluación como es el caso de los magistrados administrativos en Italia.

44. En Francia, la Comisión de Evaluación se halla compuesta por el Presidente del Tribunal de Casación, el fiscal general del Tribunal de Casación, el inspector general de los servicios judiciales, dos magistrados del Tribunal de Casación, un juez de carrera y otro que no lo sea, los dos primeros presidentes y dos primeros fiscales del Tribunal de Apelación, y diez magistrados elegidos en representación del resto cada tres años.
45. Vid. más ampliamente GARCÍA MORENO, J. M. «La magistratura en Italia (I)». *Revista Jueces para la Democracia*. Número 69. Noviembre 2010, pp. 142 a 144.
46. Es el caso del sistema español, donde si bien rigen los principios de mérito y capacidad en las designaciones discrecionales de cargos judiciales, la falta de un mecanismo de evaluación del trabajo desarrollado supone de hecho una disminución de las garantías de objetividad en la valoración de la labor jurisdiccional efectivamente desempeñada, que debería ser preponderante en materia de promoción profesional de los jueces.

nación de la remuneración de los jueces y la necesidad de que sea proporcional a la dignidad de su profesión, salvaguardándoles al tiempo de injerencias externas indebidas.

En desarrollo de estos principios, la Comisión de Venecia indica que la remuneración debe fijarse en la equiparación a los funcionarios de más alto nivel, basándose en baremos generales, objetivos y transparentes, prescindiendo de primas que conlleven un elemento discrecional⁴⁷. De ello se deriva que la relevancia de la remuneración en el estatuto del juez es especialmente intensa puesto que está ligada al principio de independencia judicial, el cual exige que el aspecto económico del estatuto de los jueces esté debidamente garantizado mediante unas retribuciones acordes con su condición de poder del Estado⁴⁸.

En los sistemas judiciales europeos, las retribuciones de los jueces responden genéricamente a parámetros objetivos, si bien existen claras insuficiencias en determinados países desde el punto de vista de la cuantía y tomando como elemento de contraste el poder adquisitivo de acuerdo al nivel de vida de cada Estado, y las diferencias salariales que se producen a lo largo de la carrera profesional en su caso⁴⁹. Los parámetros objetivos admitidos para la variación de retribuciones dentro de la carrera son los recogidos en el apartado 6.2 de la Carta Europea sobre el Estatuto del juez como son la antigüedad, la naturaleza de las funciones y la responsabilidad inherente al puesto ocupado.

La exigencia de una remuneración suficiente que garantice la independencia económica de los jueces está en conexión con el régimen de incompatibilidades, el cual, por lo general, es muy estricto en los diferentes sistemas comparados.

A las actividades compatibles se refiere el apartado 4.2 de la Carta Europea sobre el Estatuto del juez cuando indica que el juez no puede desarrollar actividades externas que sean incompatibles con la confianza en su imparcialidad o independencia o afecten a la eficacia en el desempeño de su función, estableciendo al tiempo que el ejercicio de una actividad externa distinta de la literaria o artística debe ser objeto de una autorización previa⁵⁰.

47. Vid. apartados 46 y 51 del «Informe sobre la independencia del sistema judicial. Parte I: La independencia de los jueces». Comisión de Venecia. 82ª Reunión Plenaria. 12-13 marzo 2010. Puede consultarse en <http://www.venice.coe.int>.

48. En este sentido, DE URBANO CASTRILLO, E. «La independencia económica, mucho más que una reivindicación». *Revista Justice in the World*. Unión Internacional de Magistrados. Número 20. 2010, p. 10.

49. Puede verse el estudio comparado recogido en el informe de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), referido al año 2008, páginas 223 a 237, donde se aprecian insuficiencias en países como Austria, Francia, Finlandia, Bélgica o España. Concretamente, en relación a la retribución de los jueces españoles y su insuficiencia en contraste con la de los jueces de otros países europeos, puede verse el estudio comparado de ORELLANA CANO, A. M. «El poder adquisitivo de la carrera judicial española en relación con el de los Magistrados de otros países de la Unión Europea». *Revista Justice in the World*. Unión Internacional de Magistrados. Número 20. 2010, pp. 54 a 57.

50. En el mismo sentido Opinión número 3 (2002) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, apartado 37.

En esta materia existe cierta uniformidad en los ordenamientos comparados de restringir el ejercicio de actividades externas del juez, de manera que sólo puede dedicarse a otras actividades siempre que cumpla estrictamente sus deberes judiciales, autorizándose en la mayoría de los sistemas judiciales el ejercicio de actividades externas de docencia o investigación, sean o no remuneradas, es decir, aquellas tendentes a mejorar el derecho, el sistema legal o la administración de justicia. En otros Estados, se autoriza asimismo el ejercicio de actividades culturales⁵¹.

D. RESPONSABILIDAD

La responsabilidad de los jueces es el justo contrapunto de su independencia. Como indicaba E. RUIZ VADILLO⁵² sólo cuando a la independencia judicial se une inseparablemente un correcto sistema de responsabilidades, el Ordenamiento jurídico alcanza en este sentido el indispensable equilibrio.

Los sistemas judiciales europeos tienden, por una parte, a delimitar un ámbito de inmunidad del juez en lo que afecta propiamente a la decisión jurisdiccional y, por otra parte, a dotar de mayores garantías al derecho disciplinario judicial, mediante la predeterminación y graduación de las conductas infractoras y las sanciones, y el establecimiento de un procedimiento disciplinario con todas las garantías de contradicción y defensa.

El ámbito de inmunidad en el estándar europeo aparece definido en los apartados 66 y 68 de la Recomendación 2010 (12) del Comité de Ministros del Consejo de Europa cuando establece que la responsabilidad civil, penal o disciplinaria sólo puede darse en los casos de decisiones jurisdiccionales adoptadas con dolo o negligencia grave⁵³.

En sede de garantías disciplinarias, el apartado 69 de la citada Recomendación recoge la garantía de independencia de la autoridad o tribunal que ejerce la potestad disciplinaria, los principios de contradicción y defensa, el derecho al recurso y el principio de proporcionalidad en el ejercicio de la potestad disciplinaria.

Finalmente, cuando el juez no ejerce funciones jurisdiccionales, el apartado 71 de la mencionada Recomendación (2010) 12 indica que el régimen de

51. En el informe de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), referido al año 2008, analizando el sistema de incompatibilidades en los Estados europeos, se indica que en 38 de ellos es compatible la actividad de docencia y en 42 de ellos la de investigación o publicaciones. En el mismo informe se indica que en Inglaterra, Gales, Irlanda del Norte y Escocia no es compatible la actividad de docencia de los jueces. Finalmente, el informe indica que en 30 Estados son compatibles las actividades culturales.

52. RUIZ VADILLO, E. «Sistema judicial español: poder judicial, mandatos constitucionales y política judicial». *Revista del Poder Judicial*. Número especial V. 1989. Pág. 15.

53. En el mismo sentido Informe de la Comisión de Venecia (2003) 12, párrafo 15.a) en relación a que los jueces deben gozar de una inmunidad exclusivamente funcional, salvo malicia.

responsabilidad civil, penal y administrativa debería ser idéntico al de cualquier otro ciudadano.

1. Responsabilidad civil

En el ámbito de la responsabilidad civil, el estándar europeo fijado en los textos emanados del Consejo de Europa se decanta por el modelo de acción de repetición o regreso en los casos de daño derivado de una conducta intencionada o dolosa del juez⁵⁴.

En el desarrollo de la responsabilidad civil del juez en los sistemas comparados, encontramos que tradicionalmente existe un ámbito de inmunidad más intenso en los países del sistema de *common law* en el caso de que el daño se produzca en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales⁵⁵.

En los sistemas continentales, la regla general es la responsabilidad por dolo o malicia, si bien existen diferentes países que incluyen en las hipótesis de responsabilidad civil, tanto los supuestos de culpa grave como los de denegación de justicia⁵⁶. Existen asimismo diferentes matices en cuanto al tratamiento de la responsabilidad de los jueces, si bien la regla general es que la responsabilidad personal debe hacerse efectiva por medio de la acción de regreso por parte del Estado, en algunos casos condicionada a requisitos adicionales, como es la previa autorización del Consejo General del Poder Judicial (v.gr. Italia y Portugal).

Por tanto, la admisión del ejercicio de la acción directa de responsabilidad civil personal contra el juez, como sucede en España, no se ajusta al estándar europeo establecido en los instrumentos del Consejo de Europa. En el caso español, paradójicamente, el sistema de responsabilidad personal del juez es absolutamente singular, apartándose de la regulación genérica del artículo 145 de la Ley 30/1992 en relación al personal al servicio de las Administraciones Públicas, donde la responsabilidad personal de la autoridad o funcionario no judicial sólo puede materializarse mediante el ejercicio de la acción de regreso por parte del Estado.

El fundamento de la exclusión de la acción directa y correlativa exigencia de la acción de regreso o repetición por parte del Estado tiene que ver con la garantía de independencia e imparcialidad de la autoridad o funcionario, resul-

54. Apartado 67 de la Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros a los Estados miembros de 17 de noviembre de 2010.

55. La *immunity from civil liability* opera en el sistema anglosajón en el ejercicio de la jurisdicción, de tal manera que la responsabilidad civil del juez es prácticamente nula: SERRA CRISTÓBAL, R. «El juez responsable: una aproximación desde el Derecho comparado a las responsabilidades de los jueces». *Boletín del Ministerio de Justicia*. Núm. 1982. Febrero 2005, p. 8.

56. Es el caso de la Ley italiana de 13 de abril de 1988, n.º 117, que afirma el principio de indemnización de cualquier daño injusto que sea consecuencia de un comportamiento, acto o disposición judicial de un magistrado con «dolo» o «culpa grave» en el ejercicio de sus funciones o «de una denegación de justicia» (art. 2).

tando contradictorio que tal garantía no se contemple en el ordenamiento español precisamente en relación a las autoridades cuya independencia e imparcialidad ha de preservarse especialmente, como son los jueces⁵⁷.

2. Responsabilidad penal

En el apartado 68 de la Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa se hace referencia a la responsabilidad penal de los jueces, definiendo un ámbito de inmunidad penal en lo que se refiere al contenido de la decisión jurisdiccional, estableciendo que deberían exentos de responsabilidad penal los jueces por la interpretación del derecho, la apreciación de hechos o la valoración de pruebas realizados en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, salvo en los casos de dolo o malicia.

Esta prescripción informa uniformemente la mayor parte de los sistemas de justicia europeos, donde no existen especialidades sustantivas en relación a la responsabilidad penal de los jueces en el ejercicio de sus funciones, salvo en el supuesto de inmunidad de la decisión jurisdiccional no maliciosa.

En el caso de España, al igual que en materia de responsabilidad civil, la legislación penal sustantiva se separa del estándar europeo al tipificar, además de la prevaricación dolosa, el delito de prevaricación del juez por imprudencia grave. También del mismo modo que sucede en el campo de la responsabilidad civil, es una figura delictiva singular de los jueces, que no alcanza al resto de autoridades o funcionarios públicos, puesto que la prevaricación administrativa sólo admite la forma de comisión dolosa, lo cual supone una quiebra del estándar europeo en materia de responsabilidad penal definido en el apartado 78 de la citada Recomendación (2010) 12.

En el ámbito del procedimiento para la exigencia de responsabilidad penal, los diferentes sistemas judiciales han venido suprimiendo de forma armónica los requisitos procedimentales previos al ejercicio de la acción penal contra jueces y magistrados. Así sucedió en Francia con la Ley 2/1993, de 4 de enero, que suprimió las previsiones procedimentales particulares para exigir responsabilidad penal a los magistrados, y en España, donde se suprimió el antejuicio por Ley Orgánica 5/1995, quedando únicamente determinadas prescripciones de fuero que tienden a garantizar una mayor independencia en la instrucción y enjuiciamiento de las causas. En esta misma línea evolutiva puede citarse el sistema italiano, donde la Ley italiana número 240, de 2 de diciembre de 1998, reformó la competencia en los procedimientos que conciernen a los magistrados para garantizar la máxima autonomía de juicio a los magistrados que tengan que juzgar distintos procedimientos en los que estén implicados otros magistrados.

57. Vid. en sentido crítico en cuanto al régimen de responsabilidad civil de los jueces españoles: COLLADO NUÑO, M. «La responsabilidad civil del juez» en *«La responsabilidad personal del juez»*. Estudios de Derecho Judicial. CGPJ. Número 153. 2009, pp. 211 a 213.

3. Responsabilidad disciplinaria

La responsabilidad disciplinaria del juez puede analizarse desde la perspectiva de su contenido, o desde su naturaleza jurídica.

Desde el punto de vista de su contenido, el régimen disciplinario judicial alude al conjunto de normas reguladoras de la potestad disciplinaria, que pueden agruparse, siguiendo en tres aspectos claramente diferenciados: aspectos subjetivos –sujetos de la relación jurídica disciplinaria y presupuestos de la culpabilidad–; aspectos objetivos –determinación de los distintos ilícitos disciplinarios y de las diferentes sanciones–; y aspectos formales –sustanciación de las actuaciones y procedimientos disciplinarios–.

Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, un régimen disciplinario judicial en un Estado de Derecho debe sujetarse a los principios de legalidad, tipicidad, «non bis in idem», culpabilidad, proporcionalidad y sujeción al procedimiento debido.

En cualquier régimen disciplinario de un poder judicial independiente deben distinguirse dos aspectos claramente diferenciados: en primer lugar, su carácter de empleados públicos, sometidos a un concreto estatuto profesional; y, en segundo término, su condición de titulares de la potestad jurisdiccional, siendo lo cierto que la potestad disciplinaria del órgano de gobierno correspondiente sólo debería estar referida al denominado «funcionamiento burocrático de la Administración de Justicia» y a las que se han venido en llamar «obligaciones personales y funcionales» que, según su estatuto profesional, incumben a los Jueces y Magistrados como empleados públicos⁵⁸.

En esta línea, la primera cuestión que se plantea es la necesaria predeterminación de los ilícitos disciplinarios mediante la tipificación y gradación de las conductas sancionables y la previsión de las sanciones que pueden imponerse a las infracciones.

La Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa no contempla expresamente la necesidad de predeterminar las infracciones y sanciones disciplinarias, estableciendo únicamente una referencia a la necesidad de observar el principio de proporcionalidad entre la falta cometida y la sanción aplicable⁵⁹.

Esta cuestión es de especial relevancia, puesto que son numerosos los ordenamientos comparados que han venido recurriendo al tipo abierto de infracción disciplinaria, o tipo en blanco, tipificando la conducta genérica de incumplimiento de los deberes del juez, a partir de la cual se construye todo el sistema

58. En esta línea el apartado 66 de la Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 17 de noviembre de 2010 define el ámbito de inmunidad de la decisión jurisdiccional, de manera que la responsabilidad disciplinaria sólo puede tener juego en zonas no inmunes que coinciden con las referidas de faltas cometidas en el ámbito estatutario.

59. Apartado 69 de la Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 17 de noviembre de 2010.

sancionador, de manera que se generan graves problemas de inseguridad jurídica en el estatuto del juez al no estar predefinidas ni graduadas las faltas disciplinarias, los cuales se incrementan notoriamente en el caso que se dé relevancia disciplinaria a las faltas éticas, siendo que los códigos éticos están promulgados en textos infralegales⁶⁰.

En este punto, se observa una línea evolutiva de los ordenamientos comparados tendente a corregir los graves déficits que supone la utilización de los tipos abiertos de infracción disciplinaria.

Así, en el caso de Italia, la Ley de 1946 utilizaba dicha técnica de tipo abierto, que vino a ser corregida por las reformas operadas en los años 2006 y 2007. En efecto, en la línea de reforzamiento de las garantías en el ejercicio de la potestad disciplinaria se ubica la reforma operada en Italia por la Ley número 296 de 2006 y la Ley número 111 de 2007 que sustituyeron el tipo abierto de infracción disciplinaria que recogía la Ley de 1946, tipificando las conductas susceptibles de ser constitutivas de infracción disciplinaria, en lo que constituye una garantía para los jueces italianos⁶¹.

En Francia, si bien subsiste la técnica del tipo abierto de infracción disciplinaria, el Consejo de la Magistratura francés ha asumido competencias para compilar y publicar las resoluciones en materia disciplinaria de jueces, lo cual supone un reforzamiento de la garantía de seguridad jurídica, en este caso a través de la técnica del precedente.

Desde la perspectiva formal, debe indicarse que la mayor parte de las recomendaciones recogidas en los textos del Consejo de Europa se refieren a los fundamentos jurídico-formales del régimen disciplinario judicial, siendo garantías esenciales la imparcialidad de la autoridad o tribunal sancionador, el proceso justo, el derecho de defensa, incluyendo el derecho al recurso, y la debida motivación de las resoluciones sancionadoras.

En el examen de los ordenamientos europeos, podemos distinguir entre la iniciativa disciplinaria y la potestad sancionadora. Generalmente, la iniciativa disciplinaria se atribuye al consejo judicial u órgano de gobierno, si bien en algunos países es externa⁶², en cuyo caso el Consejo judicial actúa como tribunal disciplinario.

60. Es el caso de Bulgaria, donde la falta al código ético se tipifica como infracción disciplinaria. El Consejo Consultivo de Jueces Europeos, en la 9ª reunión de Estrasburgo, 12 a 14 de noviembre de 2008, se pronunció en relación al régimen disciplinario del sistema judicial búlgaro, expresando el principio que las faltas éticas debían estar separadas de las infracciones disciplinarias.

61. FERRI, Giampietro «La responsabilità disciplinare dei magistrati per illeciti extrafunzionali». *Questione giustizia*. Número 5. 2008, pág. 100.

62. En algunos sistemas europeos, la iniciativa disciplinaria no reside en el propio consejo judicial, especialmente cuando los servicios de inspección se ubiquen fundamentalmente en estructuras organizativas al margen del Consejo. En el caso de Italia, la iniciativa corresponde al Ministerio de Justicia mediante instancia del Procurador general del Tribunal de Casación, lo que se explica porque esta potestad tiene rango constitucional (art. 107 de la Constitución italiana), o autónomamente por el Procurador general de Casación, en calidad de fiscal adscrito a la sección disciplinaria del Consejo Supremo

Aunque se ha querido relacionar la iniciativa externa al órgano de gobierno con el principio acusatorio, lo cierto es que, desde el punto de vista del principio de independencia, resulta más garantista que sea el propio consejo judicial quien ostente la iniciativa disciplinaria, seleccionando aquellas conductas que pueden ser constitutivas de infracción disciplinaria; en el caso que sea una autoridad externa al poder judicial quien tenga atribuida la iniciativa disciplinaria pueden provocarse interferencias con el principio de independencia, especialmente cuando dicha autoridad depende del ejecutivo. En derecho sancionador, el principio acusatorio se satisface más bien con la separación de las funciones de instrucción y decisión, especialmente si a la instrucción se la dota de una serie de garantías reforzadas como puede ser la independencia del órgano instructor, la intervención del Ministerio Fiscal en defensa de la legalidad y el establecimiento de límites decisorios a la autoridad sancionadora en relación a la propuesta que formule el instructor.

En sede de procedimiento, existen una serie de garantías mínimas que constituyen el contenido del derecho al proceso debido, como son esencialmente la contradicción, la limitación temporal del expediente y el derecho al recurso, las cuales se encuentran recogidas en el apartado 69 de la Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Estas garantías vienen siendo reforzadas de forma uniforme en las distintas reformas operadas en los sistemas judiciales europeos, y en esta línea puede citarse el caso de Inglaterra, donde se ha procurado dotar de un cauce formal al procedimiento disciplinario judicial en la reforma de 2005 y, así, los arts. 115 y 116 de la Ley de Reforma Constitucional de Inglaterra de 2005 autorizan al Lord Chief Justice, con la conformidad del Lord Canciller, para dictar normas de procedimiento para la tramitación de los expedientes disciplinarios, incluyendo las relativas a los límites temporales para la investigación, la persona instructora del expediente, las decisiones a adoptar por el propio Lord Chief Justice y el Lord Canciller, la confidencialidad de la investigación, etc.

IV. LAS TENDENCIAS: ÉTICA JUDICIAL Y ESTATUTO DE LOS JUECES

A. EL NECESARIO ENFOQUE ÉTICO DE LA CONDUCTA DE LOS JUECES

En los diferentes sistemas europeos, con una incidencia más destacada en el ámbito continental, viene observándose una cierta quiebra de la confianza de los ciudadanos en la justicia, especialmente agravada en algunos países como España, donde las encuestas de valoración de las instituciones sitúan a la justicia en los niveles de menor confianza pública.

de la Magistratura; en el caso de Francia, la iniciativa corresponde al Ministro de Justicia, al Procurador general de la Corte de Casación o a los presidentes de las Cortes de Apelación. Al no haber iniciativa disciplinaria en los Consejos italianos o francés, los servicios de inspección se organizan fundamentalmente fuera de los Consejos, ya sea fuera de la estructura orgánica del Ministerio (Francia) o dentro de ella (Italia).

En respuesta a esta quiebra de confianza y a fin de reforzar la legitimación de los jueces en el ejercicio de la jurisdicción y mejorar la calidad de la justicia, los diferentes instrumentos internacionales han venido incorporando reglas éticas en el estatuto del juez, ante la insuficiencia del sistema de responsabilidad, puesto que los conflictos en la conducta de los jueces no puede satisfacerse únicamente con una responsabilidad a posteriori y exclusivamente represiva, la cual no da respuesta a todas las situaciones potencialmente lesivas para el prestigio de la magistratura o que pueden generar desconfianza social. Por otra parte, la implementación de las reglas de ética como referente deontológico es necesario para alcanzar niveles de excelencia profesional, puesto que no es un buen juez el que sólo conoce técnicas y las aplica, sino el que se interesa por conocer técnicas y aplicarlas desde los valores de la profesión⁶³.

En este contexto, el enfoque ético del estatuto del juez implica una responsabilidad ampliada hacia arriba y hacia abajo, puesto que la ética tiene su propio espacio que deriva de las normas vigentes en una determinada situación. En este sentido, las reglas de ética judicial se proyectan fundamentalmente sobre ámbitos materiales no regulados en las normas orgánicas, como son la conducta del juez en el proceso, modo de tratar a las partes, defensores y otros intervinientes en el proceso, forma de comportarse en la vida social, o conflictos entre la libertad de expresión y el deber de reserva. Las pautas de conducta que ofrecen las reglas de ética sirven a cada juez de forma cierta para adaptar su actuación a los estándares de excelencia que reflejan las reglas éticas.

Este carácter esencial de la ética, como informador de la conducta de los jueces, se recoge en la Recomendación (2012) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, dedicándose el Capítulo VIII a la ética de los jueces, recogiendo tres ideas esenciales: 1) la insuficiencia de la responsabilidad disciplinaria para solventar las faltas de conducta; 2) la necesidad de recoger tales principios en textos escritos o códigos, en cuya elaboración jueguen un papel importante los propios jueces; y 3) la conveniencia de establecer un organismo de consulta en materia de ética judicial.

En el mismo sentido, la Carta Magna de los Jueces de 17 de noviembre de 2010, elaborada por el Consejo Consultivo de Jueces Europeos del Consejo de Europa, establece como principio fundamental que la actuación de los jueces esté guiada por principios deontológicos, diferenciados de las normas disciplinarias, debiendo emanar dichos principios de los propios jueces⁶⁴.

En el ámbito europeo, se han venido desarrollando numerosas iniciativas que se han plasmado en instrumentos orientadores de la ética o deontología de los jueces, generalmente en forma de código, incrementándose paulatinamente el interés por la ética judicial como elemento que debe integrarse en el conjunto de deberes que constituyen estatuto del juez.

63. En palabras de A. CORTINA «La ética de los jueces». *Actualidad Jurídica (Uria & Menéndez)*. Núm. 19. 2008, p. 11.

64. Vid. principio fundamental número 18 de la Carta Magna de los Jueces aprobada por el CCJE el día 17 de noviembre de 2010.

Este renovado interés por la ética judicial se destaca en la citada Recomendación 2010 (12) del Comité de Ministros del Consejo de Europa, que incorpora un capítulo dedicado a la ética judicial, el cual no se encontraba específicamente incluido ni en la Recomendación de 1994 ni en la Carta Europea del Estatuto del Juez de 1998. En esta misma línea, debe destacarse la Declaración sobre Deontología judicial, aprobada por la Asamblea General de la Red Europea de Consejos de Justicia (RECJ), reunida en Londres del 2 al 4 de junio de 2010, que pretende fijar unas líneas directrices en la materia para los magistrados europeos.

A nivel comparado, existe también una línea claramente expansiva en la inclusión de instrumentos de ética judicial en los diferentes ordenamientos, que pretenden dotar a los jueces de reglas conductuales ciertas en el ejercicio de su profesión.

Las diferentes regulaciones comparadas siguen modelos distintos, pudiendo distinguirse dos grandes bloques: 1) la compilación de principios deontológicos o éticos en códigos sin sanción; y 2) los códigos con sanción, cuando se integran las reglas de ética profesional en el estatuto de los jueces por medio de tipos de infracción disciplinaria, supuesto éste que queda fuera del estándar europeo definido en el apartado 72 de la Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, donde claramente se recoge que las reglas éticas abarcan un ámbito más amplio que las disciplinarias, de lo que se deriva necesariamente la separación entre las normas disciplinarias y las normas éticas.

En relación a los códigos sin sanción, son conocidos en Europa dos modelos de compilación de reglas éticas como son el de autorregulación, cuando son los propios jueces quienes aprueban sus propios códigos éticos, y los de regulación a través de sus instituciones de gobierno, generalmente por los consejos judiciales, con participación de los jueces.

Ejemplo del sistema de autorregulación, es el Código de Ética de los magistrados italianos fue aprobado el 7 de mayo de 1994 por el Comité Directivo central de la Asociación Nacional de Magistrados, cuyo contenido se centra fundamentalmente en el ejercicio profesional y que ha tenido una estimable trascendencia aplicativa en el ordenamiento italiano⁶⁵. Más recientemente, puede citarse el «Compromiso ético de los jueces portugueses. Principios para la calidad y responsabilidad», propuesto por la Asociación Sindical de Jueces Portugueses y aprobado en el Octavo Congreso de Jueces Portugueses (Lisboa, 2009), que establece unos principios éticos inspirados especialmente en la experiencia profesional de libre adhesión para los jueces.

65. El Código ético italiano se divide en catorce artículos, de carácter muy básico, que desarrollan los aspectos fundamentales que deben regir el comportamiento de los Magistrados; uno de los preceptos (artículo 13) está dedicado a la ética del Ministerio Público. Se centra fundamentalmente en el ejercicio profesional, pero alcanza determinados aspectos de la vida social del magistrado, especialmente en el art. 1 cuando establece que el magistrado se comporta en la vida social con dignidad, corrección y sensibilidad hacia el interés público.

Pero en la mayor parte de los sistemas comparados se ha optado por la vía de la aprobación de reglas éticas o deontológicas por medio de los consejos judiciales, siguiendo un procedimiento de elaboración con participación de los jueces, siguiendo el modelo de código sin sanción. Así puede citarse el ejemplo de Francia, donde ha sido el Consejo Superior de la Magistratura quien ha elaborado y publicado en el año 2010 una Compilación de obligaciones deontológicas de los magistrados, con la finalidad de establecer referencias conductuales ciertas para el ejercicio de sus funciones⁶⁶.

B. LA INCORPORACIÓN DE REGLAS ÉTICAS AL ESTATUTO DEL JUEZ

Como es sabido, el estatuto del juez se compone de un catálogo de derechos y deberes, y dentro de éstos últimos, los de contenido ético pueden jugar un papel esencial en la mejora del funcionamiento y confianza en la justicia.

La incorporación de reglas éticas en el estatuto del juez sirven de referente cierto para la conducta personal de los jueces, de espacio de reflexión y debate, así como para abrir vías aplicativas para la integración de paradigmas de la excelencia en la función judicial. Aun cuando las reglas éticas se recojan en forma de principios o códigos que carecen de eficacia normativa directa, pero ello no significa que no pueda tener una proyección en la labor diaria de los jueces. En este sentido, se ha destacado la importancia de los cánones de ética escritos porque reflejan modelos de conducta personal del juez que pueden inspirar su práctica, y sirven de punto de partida para la reflexión de los jueces sobre su propia práctica y para el debate sobre la ética judicial⁶⁷. Asimismo, la ética es regeneradora y puede dar respuesta la crisis de legitimidad del poder judicial que se aprecia en numerosos países del entorno, por lo que es necesario que los jueces se comprometan con las reglas éticas como medio de recuperar la confianza de la ciudadanía en sus jueces.

En el ámbito internacional, existe un nutrido grupo de instrumentos, universales y regionales, con numerosas normas convergentes, que han venido forjando una figura universal y europea del magistrado, que puede servir como punto de partida a cualquier referencia deontológica nacional, la cual puede adaptarse a las peculiaridades organizativas, sociales y culturales de cada país.

Por este motivo, la aprobación de instrumentos de ética judicial a nivel interno es una tendencia que viene extendiéndose progresivamente en el ámbito comparado. Como se ha indicado anteriormente, los principios o códigos deontológicos no inciden en el estatuto del juez regulado por las leyes, puesto que se proyectan fundamentalmente sobre ámbitos materiales no regulados en las

66. Dicha competencia fue atribuida al Consejo francés por el artículo 18 de la Ley Orgánica francesa nº 2007-287, de 5 de marzo de 2007, por el que se completaba el artículo 20 de la Ley Orgánica de 5 de febrero de 1994. La reforma constitucional de 23 de julio de 2008 ha concedido al Consejo el carácter permanente de esta nueva competencia.

67. ATIENZA, M. «Ética judicial». *Revista Justicia en el mundo*. Número 10, 2002, p. 43; KENNEDY, A. «La ética judicial y el imperio del derecho». *The United States Information Agency, Temas de la Democracia*. Septiembre 1999, pp. 1-7.

normas orgánicas, como son la conducta del juez en el proceso y en la vida social, modo de tratar a las partes, abogados y otros intervinientes en el proceso, etc. Por tanto, se trata de reglas que pueden ser incorporadas al estatuto del juez de forma adicional o complementaria.

La interiorización de estas reglas éticas por la incorporación de las mismas al estatuto del juez no debe llevar necesariamente a la aprobación de códigos con sanción, siendo suficiente una estructura orgánica *ad hoc*, de carácter estrictamente profesional, con competencia en cuestiones de ética, ya sea consultivas, de dictamen, o de tribunal, incluso de respuesta a quejas, sin que sus pronunciamientos deban ser necesariamente de tipo disciplinario.

En la regla 74 de la Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa se recomienda la incorporación de las denominadas Comisiones de Ética, que en la experiencia comparada se han desarrollado como órganos de composición estrictamente profesional, generalmente por magistrados de gran experiencia, que tiene como misión evacuar bajo reserva consultas éticas que puedan formular los jueces, también bajo reserva, de manera que su respuesta implica un aval para la decisión final que pueda adoptar el juez sobre el conflicto ético planteado⁶⁸.

Por tanto, y de acuerdo a los diferentes instrumentos del Consejo de Europa, la vigencia de códigos éticos sin sanción y la creación de una estructura organizativa propia en materia de ética judicial son los puntos de partida para la interiorización de las reglas de ética judicial en el estatuto del juez como mecanismo de reforzamiento de su prestigio social.

V. APUNTES CONCLUSIVOS SOBRE EL ESTATUTO DEL JUEZ EUROPEO Y EL ESTATUTO DEL JUEZ ESPAÑOL

Si contrastamos el estatuto del juez español con los principales aspectos que se han analizado en este breve estudio sobre el estatuto del juez europeo, puede afirmarse a grandes rasgos que el estatuto del juez español cumple los estándares establecidos en los diferentes instrumentos internacionales europeos, si bien con los matices ya apuntados a lo largo de este estudio en cuanto a la falta de adaptación al estándar europeo óptimo del régimen de responsabilidad civil y penal del juez español, y con determinadas carencias especialmente intensas en dos puntos como son la indefinición del modelo de carrera profesional y la preterición de la ética judicial en el estatuto del juez.

Por el contrario, la regulación orgánica judicial española ha tenido gran

68. Este tipo de comisiones se desarrollaron inicialmente en el sistema judicial norteamericano. Así, en el sistema federal, hay un comité de jueces que contesta preguntas de los miembros de la judicatura que tengan alguna inquietud sobre ética judicial. En otros ordenamientos, las Comisiones de Ética asumen también potestades de iniciativa disciplinaria, en relación a las denuncias o quejas formuladas contra las conductas de los jueces, o incluso funciones de tribunal, con facultades disciplinarias o cuasidisciplinarias, en relación a las conductas de los jueces contrarias a la ética judicial.

influencia en el modelo organizativo y competencial de consejo judicial⁶⁹, y recoge un régimen de responsabilidad disciplinaria de los jueces de un alto nivel de garantías.

En cuanto a lo que podría denominarse disfunciones en relación a los estándares establecidos en las normas del Consejo de Europa, en primer lugar, y en cuanto al régimen de responsabilidad civil y penal del juez español, debe indicarse que no se incluyen los instrumentos contemplados en las Recomendaciones europeas para garantizar la inmunidad jurisdiccional y, como derivado, la propia independencia del juez, al sujetarse al juez al régimen de acción directa de responsabilidad civil, en contradicción con el régimen español para el resto de autoridades o funcionarios públicos y al estándar europeo de materialización de la responsabilidad civil por vía de acción de regreso. Idénticos déficits se aprecian en sede de responsabilidad penal, al tipificarse el delito de prevaricación culpable en el ordenamiento español, separándose así del sistema recomendado en las normas europeas de responsabilidad penal del juez por conducta maliciosa o dolosa.

En segundo lugar y en cuanto a la apuntada indefinición del modelo de carrera, observamos que en el estatuto orgánico del juez español se prescinde de la evaluación como elemento definidor de la carrera profesional, de manera que no existen mecanismos que permitan valorar con certeza el trabajo desarrollado y por ello no se erige en elemento relevante, que pueda ser ponderado con todas las garantías de objetividad, en la carrera del juez español. Los mecanismos utilizados para definir la carrera son las pruebas de especialización, que se configura como un segundo examen u oposición seguido de un periodo formativo, que permite progresar de forma privilegiada en la carrera a través de los institutos de la reserva de plazas o de la preferencia absoluta en determinados órganos jurisdiccionales; o bien el criterio estricto de la antigüedad, corregido en la reforma de 2003 por criterios de especialización funcional por el ejercicio en una jurisdicción en concreto en periodos de tiempo determinados. Ambos mecanismos de promoción se separan de los diferentes sistemas de carrera utilizados en los ordenamientos comparados, donde el mérito y la capacidad se construyen fundamentalmente sobre una evaluación objetiva del trabajo desarrollado por el juez.

Por otra parte, y en relación a la incorporación de las reglas de ética al estatuto del juez español, lo cierto es que se trata de un aspecto al que se ha prestado escasa atención, puesto que si bien el Consejo español participó en la aprobación del Código Iberoamericano de Ética Judicial, en la práctica es un instrumento de escasa difusión entre los miembros de la carrera judicial, no habiéndose desarrollado iniciativas específicas para aplicarlo en la práctica, ni para incorporar una regulación ética propia para los jueces españoles.

69. No así en cuanto a la composición, puesto que el apartado 27 de la Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa se decanta por el sistema de elección directa por los jueces de al menos la mitad de los miembros del consejo.

La ética judicial es un elemento que aparece como de especial importancia en una coyuntura interna de crisis de la justicia, tanto a nivel institucional o de gobierno como a nivel de confianza de los ciudadanos en el sistema judicial, que ha puesto de manifiesto no sólo la insuficiencia del sistema tradicional de responsabilidad personal en determinadas situaciones, sino también la importancia de la vigencia de reglas éticas en la conducta de los jueces, tanto en el ejercicio de la jurisdicción como cuando ejercen funciones directivas o de gobierno del poder judicial. Las tendencias internacionales en la materia, especialmente en el ámbito europeo, hacen pensar en la conveniencia de abordar una codificación o compilación de normas éticas que puede servir, en su proyección interna, como referencia conductual cierta de los jueces y motivo de reflexión individual y permanente, y, en su proyección externa, como instrumento que afianza y aumenta la confianza de la sociedad en la justicia.

En clave interna, parece que debería ser el Consejo General del Poder Judicial, como órgano de gobierno de los jueces, quien tomara la iniciativa sobre la codificación de las normas de ética judicial, después de seguir un procedimiento de elaboración en el que, en todo caso, deberían tener intervención los propios jueces, tanto individualmente como a través de las asociaciones profesionales, y estableciendo una estructura orgánica «ad hoc», de carácter estrictamente profesional, aunque no necesariamente compuesta únicamente por jueces, con finalidades de consulta y dictamen en materia de ética judicial. Sólo desde la interiorización de las reglas de ética judicial en el estatuto de los jueces podrá recuperarse paulatinamente el prestigio social de la magistratura.