

INTERNACIONAL

Consejo de Europa: Carta Europea sobre el Estatuto del Juez

PREAMBULO

Las actividades llevadas a cabo desde hace años por el Consejo de Europa sobre la organización de la Justicia en un Estado democrático gobernado por el imperio de la ley han permitido abordar en numerosas ocasiones diferentes aspectos relativos al estatuto de los jueces. En los pasados años se han realizado encuentros dedicados al reclutamiento, formación, carrera, responsabilidades y régimen disciplinario de los jueces. El número de estos encuentros se ha incrementado desde finales de la década de los ochenta debido a los profundos cambios que tuvieron lugar en el Este de Europa.

En 1997 se había desarrollado la idea de capitalizar los resultados de estos trabajos y discusiones para dotarles de mayor "visibilidad", pero sobre todo para dar un nuevo impulso al esfuerzo permanente de perfeccionar las instituciones legales como elementos esenciales del Estado de Derecho.

La necesidad de diseñar una Carta Europea sobre el Estado de los Jueces se confirmó en julio de 1997 como resultado de la primera reunión multilateral celebrada en Estrasburgo y dedicada al Estatuto de los Jueces en Europa. A este encuentro acudieron participantes de 13 países de Europa occidental, central y oriental, así como de la Unión Europea de Magistrados (UEM) y de Magistrados Europeos para la Democracia y las Libertades (MEDEL). Los participantes expresaron el deseo de que el Consejo de Europa proporcionara la estructura y el apoyo necesario para la elaboración de la Carta.

Tomando como base estas conclusiones, la Dirección de Asuntos Jurídicos encargó a tres expertos, de Francia, Polonia y Reino Unido, la confección de un borrador de Carta.

El borrador, elaborado en la primavera de 1998, fue expuesto a los participantes de un segundo encuentro multilateral, celebrado también en Estrasburgo los días 8 al 10 de julio de 1998. Al término de estos tres días de discusión, el texto, mejorado por cierto número de enmiendas, fue aprobado por unanimidad.

El valor de esta Carta no reside en un carácter formal, del que carece, sino de la relevancia y la fuerza que los autores han querido dar a su contenido. Para que sus objetivos se cumplan serán necesarios un conocimiento profundo de este contenido y una amplia distribución de la Carta, que está dirigida a jueces, abogados, políticos y, en general,

a cualquier persona interesada en el Estado de Derecho y en la Democracia.

CARTA EUROPEA SOBRE EL ESTATUTO DE LOS JUECES

Los participantes en la reunión multilateral sobre el estatuto de los jueces en Europa, organizada por el Consejo de Europa los días 8 al 10 de julio de 1998,

considerando el artículo 6 de la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, que establece 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, establecido por la ley";

considerando los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre la Independencia de los Jueces, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 1985;

teniendo en cuenta la Recomendación R (94) 12 del Comité de Ministros de los Estados Miembros sobre la independencia, eficacia y papel de los jueces y haciendo suyos los objetivos que en ella se contienen;

con la mira de hacer más efectiva la promoción de la independencia judicial, necesaria para fortalecer la prevalencia de la ley y para proteger las libertades individuales en los estados democráticos;

conscientes de la necesidad de que las disposiciones tendentes a asegurar las mejores garantías de la competencia, independencia e imparcialidad de los jueces queden reflejadas en un documento formal dirigido a todos los Estados Europeos;

deseosos de que los estatutos de los jueces de los diferentes Estados europeos tomen en cuenta estas disposiciones con el fin de asegurar en concreto el mejor nivel posible de garantías:

han adoptado la presente Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces.

1. Principios generales

1.1. El estatuto de los jueces tenderá a asegurar la competencia, independencia e imparcialidad que toda persona espera legítimamente de los Tribunales de Justicia y de cada uno de los jueces en quie-

nes ha confiado la protección de sus derechos. Excluirá cualquier disposición o procedimiento que pueda afectar a la confianza en esta competencia, esta independencia y esta imparcialidad. Esta Carta contiene, por ello, las disposiciones más aptas para garantizar que puedan alcanzarse estos objetivos. Sus disposiciones pretenden elevar el nivel de garantías en los diferentes Estados europeos, por lo que no pueden justificar modificaciones en los estatutos nacionales que tiendan a disminuir el nivel de garantías ya alcanzado en un país determinado.

1.2. En cada Estado europeo, los principios fundamentales del estatuto de los jueces se establecerán en las normas internas del máximo nivel normativo, y su regulación se llevará a cabo al menos en normas con rango de ley.

1.3. Para adoptar las decisiones que afecten a la selección, reclutamiento, nombramiento, desarrollo de la carrera o cese en las funciones de un juez, el estatuto preverá la intervención de un organismo independiente de los poderes ejecutivo y legislativo, integrada al menos en la mitad de sus miembros por jueces elegidos por sus pares conforme a métodos de elección que garanticen la más amplia representación de la judicatura.

1.4. El estatuto ofrecerá a todo juez que considere que sus derechos reconocidos en él, o más generalmente, su independencia, o la independencia de la justicia, están amenazados o ignorados de cualquier modo, la posibilidad de dirigirse a dicho organismo independiente, que dispondrá de medios efectivos para remediarlo o para proponer un remedio.

1.5. El juez deberá mostrar en el ejercicio de sus funciones su disponibilidad y su respeto por las personas, y cuidará de mantener el alto nivel de competencia profesional que exige en todo momento la adopción de decisiones jurisdiccionales de las que depende la garantía de los derechos individuales, así como de mantener el secreto de la información que se le ha confiado durante los procesos.

1.6. El Estado tiene el deber de asegurar que los jueces dispongan de los medios necesarios para cumplir adecuadamente sus funciones, y en particular para resolver los asuntos en un plazo razonable.

1.7. Las organizaciones profesionales constituidas por los jueces, a las que podrán adherirse libremente, contribuyen de modo especial a la defensa de los derechos reconocidos por su estatuto, en particular en relación con las autoridades o instancias que intervienen en la adopción de las decisiones que les conciernen.

1.8. Los jueces participarán, por medio de sus representantes y de sus organizaciones profesionales, en la adopción de las decisiones relativas a la administración de los tribunales, así como en la determinación de sus medios materiales y en su asignación tanto a nivel nacional como local. También se les consultará del mismo modo sobre los proyectos de modificación de su estatuto y sobre la definición de las condiciones de su remuneración y su protección social.

2. Selección, reclutamiento y formación inicial

2.1. Las reglas del estatuto relativas a la selección y reclutamiento de los jueces, que se llevará a cabo por una instancia o tribunal independiente, basarán el criterio de elección de los candidatos en su capacidad para apreciar libremente y de modo imparcial los casos legales que se les propongan y para aplicarles el derecho con respeto a la dignidad humana. El estatuto impedirá que un candidato pueda ser excluido por consideraciones basadas en su sexo, origen étnico o social, o en sus opiniones filosóficas o políticas o convicciones religiosas.

2.2. El estatuto establecerá los requisitos que han de tener los candidatos, de modo que se garantice, a través de la exigencia de determinados títulos académicos o experiencia previa, su capacidad específica para desempeñar funciones judiciales.

2.3. El estatuto asegurará por medio de una formación apropiada a cargo del Estado, la preparación de los candidatos elegidos para el desempeño efectivo de las funciones judiciales. El organismo al que se refiere el párrafo 1.3 anterior, asegurará la adecuación de los programas de formación y de su puesta en práctica, a las exigencias de amplitud de miras, competencia profesional e imparcialidad propias del desempeño funciones judiciales.

3. Nombramiento e inamovilidad

3.1. La decisión sobre el nombramiento como juez de un candidato seleccionado, y su destino a un tribunal se adoptará por el organismo independiente referido en el párrafo 1.3 anterior, o a propuesta o recomendación suya, o con su conformidad o siguiendo su opinión.

3.2. El estatuto determinará las circunstancias en las que las actividades anteriores de un candidato, o las llevadas a cabo por personas próximas a él, puedan representar un obstáculo para su destino a un tribunal determinado, a causa de las dudas que puedan suscitar de un modo legítimo y objetivo sobre la imparcialidad e independencia del candidato afectado.

3.3. Cuando el sistema de reclutamiento prevea un período provisional, necesariamente corto, tras el nombramiento como juez y antes de su confirmación definitiva, o cuando el reclutamiento se lleve a cabo para un período de tiempo limitado susceptible de renovación, la decisión de no realizar el nombramiento definitivo o de no proceder a la renovación sólo puede ser adoptada por el organismo independiente señalado en el párrafo 1.3 anterior, o a propuesta o recomendación suya, o con su conformidad o siguiendo su opinión. Las disposiciones del párrafo 1.4 anterior también serán aplicables a las personas que hayan obtenido un nombramiento provisional.

3.4. El juez destinado a un tribunal determinado no podrá, en principio, ser destinado a otro puesto judicial, incluso por ascenso, sin que lo consienta libremente. Sólo se admitirán excepciones a este principio en los casos en que el traslado esté pre-

visto y sea acordado como sanción disciplinaria, en los de modificación legal de la planta judicial, y en los casos de afectación temporal como refuerzo de un tribunal próximo, si bien la duración máxima de esta afectación estará estrictamente limitada por el estatuto, sin perjuicio de la aplicación de las previsiones del párrafo 1.4 anterior.

4. Desarrollo de la carrera

4.1. Cuando no se base en la antigüedad, cualquier sistema de promoción ha de fundarse exclusivamente en las cualidades y méritos comprobados en el ejercicio de las funciones confiadas al juez, por medio de evaluaciones objetivas llevadas a cabo por uno o varios jueces y discutidas con el juez afectado. Las decisiones sobre la promoción serán adoptadas entonces por el organismo independiente señalado en el anterior párrafo 1.3, o a propuesta o recomendación suya, o con su conformidad. Los jueces no propuestos para una promoción deberán poder reclamar ante dicho organismo.

4.2. Los jueces podrán llevar a cabo libremente actividades ajenas a su mandato, incluyendo las que son expresión de sus derechos como ciudadano. Esta libertad no podrá quedar limitada, salvo en la medida en que estas actividades externas sean incompatibles con la confianza en la imparcialidad o independencia del juez o en su disponibilidad para resolver atentamente y dentro de un plazo razonable los asuntos que le correspondan. El ejercicio de una actividad externa distinta de las literarias o artísticas debe ser objeto de una autorización previa en las condiciones establecidas por el estatuto.

4.3. Los jueces deberán abstenerse de cualquier conducta, acción o expresión susceptible de afectar de un modo efectivo a la confianza en su independencia e imparcialidad.

4.4. El estatuto garantizará a los jueces el mantenimiento y profundización de sus conocimientos, tanto técnicos como sociales y culturales, necesarios para el ejercicio de sus funciones, mediante el acceso regular a actividades de formación que el Estado tomará a su cargo y organizará respetando las condiciones señaladas en el párrafo 2.3.

5. Responsabilidad

5.1. La sanción a un juez por el incumplimiento de alguna de las obligaciones expresamente definidas en el estatuto sólo será impuesta por decisión de un tribunal o de una autoridad compuesta al menos en su mitad por jueces elegidos, o siguiendo la propuesta de dicho tribunal o autoridad o por recomendación suya, o con su conformidad, mediante un procedimiento de carácter contradictorio donde el juez imputado pueda contar con asistencia para su defensa. Las sanciones a imponer han de estar definidas por el estatuto y su aplicación sometida al principio de proporcionalidad. La decisión de la autoridad ejecutiva, del tribunal o de la autoridad prevista en este apartado, imponiendo la sanción será

susceptible de recurso ante una instancia superior de naturaleza jurisdiccional.

5.2. La compensación por los daños ilegítimamente sufridos como consecuencia de una decisión o del comportamiento de un juez en el ejercicio de sus funciones estará garantizada por el Estado. El estatuto podrá prever que el Estado tenga la posibilidad de repetir contra el juez, hasta un límite determinado, por medio de una acción jurisdiccional, en el supuesto de vulneración grave e inexcusable de las reglas que rigen el cumplimiento de sus deberes judiciales. El ejercicio de la acción ante la jurisdicción competente puede quedar sujeto a la previa conformidad del organismo al que se refiere el párrafo 1.3 anterior.

5.3. Toda persona deberá tener la posibilidad de someter, sin requisitos formales, una reclamación por mal funcionamiento de la justicia en un asunto concreto, a un organismo independiente. Este organismo estará facultado para requerir la intervención de la instancia disciplinaria o al menos de recomendar tal intervención a una autoridad que tenga según el estatuto la competencia ordinaria para hacerlo, si un examen prudente y atento de la reclamación pone incontestablemente de manifiesto un incumplimiento como el señalado en el párrafo 5.1.

6. Remuneración y protección social

6.1. Los jueces que ejerzan profesionalmente funciones jurisdiccionales tendrá derecho a una remuneración cuyo nivel se fijará de modo que les ponga a cubierto de presiones tendentes a influir en el sentido de sus decisiones o, más generalmente, en su actuación jurisdiccional, afectando así a su independencia e imparcialidad.

6.2. La remuneración puede variar en función de la antigüedad, de la naturaleza de las funciones ejercidas profesionalmente por el juez o de la importancia de las tareas que se le imponen, apreciadas de un modo transparente.

6.3. El estatuto preverá la cobertura del juez profesional contra los riesgos sociales de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y fallecimiento.

6.4. De modo particular, el estatuto asegurará al juez que haya alcanzado la edad legal de jubilación y haya ejercido profesionalmente funciones judiciales durante un período determinado una pensión cuyo nivel será lo más próximo posible al de su último salario como juez.

7. Cese

7.1. El juez que tenga nombramiento permanente cesará definitivamente en el ejercicio de sus funciones por causa de dimisión, de la incapacidad física comprobada mediante pruebas médicas, del cumplimiento del límite de edad fijado, de expiración del término legal señalado en su nombramiento o de la revocación pronunciada a través del procedimiento señalado en el párrafo 5.1.

7.2 La concurrencia de las causas señaladas en el párrafo 7.1 anterior, salvo el cumplimiento de la edad o la expiración del término legal, deberá ser verificada por el organismo contemplado en el párrafo 1.3.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA CARTA EUROPEA SOBRE EL ESTATUTO DE LOS JUECES

1. Principios generales

El ámbito de aplicación de la carta Europea comprende tanto a los jueces profesionales como a los no profesionales. Parece, en efecto, importante que ciertas garantías afectas sobre todo a la selección de jueces, a las incompatibilidades, a su comportamiento fuera de la función o al cese en aquella se apliquen a la generalidad de los jueces.

La Carta señala, no obstante, de forma expresa las disposiciones que son específicamente aplicables a los jueces profesionales, esta especialidad es, por otro lado, inherente a ciertas nociones tales como, por ejemplo, la de Carrera.

Las disposiciones de la Carta conciernen al estatuto de los jueces de todas las jurisdicciones ante las cuales los particulares están obligados a someter sus asuntos o que están llamadas a juzgar éstos, independientemente de que estas jurisdicciones sean calificadas de civiles, penales, administrativas o de otra clase.

1.1. La Carta pretende definir el contenido del estatuto de los jueces con referencia a unos objetivos que se pretenden alcanzar: asegurar la competencia profesional, la independencia y la imparcialidad que toda persona tiene derecho esperar de la jurisdicción y de cada uno de los jueces llamados a proteger los derechos de los ciudadanos. El estatuto no es por tanto un fin en sí mismo, sino un medio de asegurar a las personas, cuya protección de derechos esta confiada a la jurisdicción y a los jueces, las garantías necesarias para la efectividad de esta protección.

Estas garantías en provecho de las personas reside en la competencia profesional, es decir en el sentido de saber hacer, la independencia y la imparcialidad de los jueces, referencias positivas, puesto que el estatuto de los jueces deben tender a asegurarlas, y negativas, puesto que debe excluir todo aquello que podría provocar la desconfianza en su existencia.

La duda se plantea en términos de saber si las disposiciones de la carta deben manifestarse como imperativas, es decir deben figurar obligatoriamente en los estatutos nacionales de los jueces, o si deben tener el valor de recomendación no constituyendo obstáculo para la aplicación de otras disposiciones que puedan considerarse como susceptibles de asegurar unas garantías equivalentes.

Esta última solución podría estar inspirada en la prevención de no estigmatizar algunos sistemas nacionales en los que más allá de modalidades jurídicas poco caracterizadas por la preocupación por

dotar de una protección estatutaria de sus jueces; sin embargo la práctica tradicional y constante en dicho sentido ha conducido a que estas garantías sean efectivas.

No obstante, se ha hecho valer el punto de vista según el cual la ausencia de dispositivos de tipo estatutario combinado con el ejercicio, por parte de las autoridades políticas, de poderes en materia de nombramientos, destinos, promoción profesional o cesación de funciones se ha traducido, en la experiencia de un número considerable de países de los que recientemente se han adherido al Consejo de Europa, en la ineffectividad de las garantías de competencia profesional, independencia e imparcialidad de sus jueces.

Es por ello por lo que, sin llegar a dar a sus disposiciones un carácter propiamente imperativo, la carta las presenta como las mejores para garantizar la consecución de los objetivos precedentemente enunciados.

Muchas de las disposiciones de la Carta no pueden aplicarse en los sistemas en los que los jueces son directamente elegidos por los ciudadanos. No es posible elaborar una Carta conservando nada más las disposiciones compatibles con tales sistemas de elección, pues se llegaría a un "mínimo común denominador" realmente modesto. La Carta no se propone invalidar de ninguna manera los sistemas de elección que pueden ser vistos, por los nacionales de los países donde se dan, como la quintaesencia de la democracia. En cualquier caso las disposiciones de la Carta se aplicaran en lo posible en los sistemas de jueces de elección. Por ejemplo, las disposiciones de los puntos 2.2 y 2.3 (primer párrafo) son ciertamente aplicables en tales sistemas, a los que aportan garantías adecuadas.

Las disposiciones de la Carta se dirigen al incremento del nivel de garantías en los diferentes Estados europeos, incremento cuya importancia dependerá del nivel ya alcanzado en dichos países. Sin embargo, las disposiciones de la Carta no pueden de ninguna manera servir de fundamento para modificaciones de los estatutos nacionales que tiendan por el contrario a hacer retroceder los niveles de garantías ya conseguidos en tales países.

1.2. La importancia del estatuto de los jueces, al que está ligado la garantía de competencia profesional, de independencia y de imparcialidad de los jueces y de las jurisdicciones, conducen a hacer figurar sus principios fundamentales en las normas internas de rango más elevado, es decir, en los Estados europeos que disponen de una Constitución rígida, en esta Constitución. La reglas del estatuto estarán en cuanto a ellas mismas contenidas en normas de rango, al menos, legislativo, que será al mismo tiempo el nivel más elevado para un Estado dotado de una constitución flexible.

Estas exigencias referidas al rango normativo requerido para la expresión de estos principios fundamentales y de sus reglas tienden a impedir que unos y otras puedan ser modificadas por procedimientos expeditivos no proporcionados a las situaciones en juego. En particular, el rango constitucional de los principios fundamentales debe impedir

que la legislación adopte disposiciones que tengan por objeto o por efecto el desconocerlos.

Al indicar el nivel normativo requerido en el orden interno, la carta no prejuzga en el respeto que es debido, en este orden, a las disposiciones protectoras contenidas en los instrumentos internacionales vinculantes para los Estados europeos. Ella dispensa tanto menos de su respeto ya que se refiere a los principales, tal como ha sido indicado en el preámbulo, como una fuente de inspiración.

1.3. La Carta prevé la intervención de un organismo o instancia independiente del poder ejecutivo y del poder legislativo para toda decisión afectante a la selección, el reclutamiento, nombramiento, el desarrollo o progreso en la carrera o cesación de funciones de un juez.

La formulación elegida pretende dar cobertura a situaciones variadas, que van desde la opinión dada por la instancia u organismo independiente a un órgano del poder ejecutivo o del poder legislativo hasta la toma de decisión misma por la instancia u órgano independiente.

Debe tenerse en cuenta a este respecto ciertas diferencias entre los sistemas nacionales. En algunos resultaría difícilmente admisible que una instancia independiente sustituyera a la autoridad política en el nombramiento de jueces. Pero la obligación impuesta, en tales casos, de recibir, al menos, la recomendación o la opinión de un organismo o instancia independiente no puede dejar de tener un efecto muy influenciador, sino de práctica obligatoria, para la autoridad política encargada de los nombramientos. En el espíritu de la Carta, las recomendaciones u opiniones de la instancia u organismo independiente no constituyen verdadera garantía si no cuando son seguidos de una manera general en la práctica. La autoridad política o administrativa que no siga una de tales recomendaciones u opiniones deberá en todo caso dar a conocer los motivos de este rechazo.

La Carta retiene una formulación donde la intervención del organismo o instancia independiente podrá tomar también la forma de una opinión simple o de una opinión de conformidad, de una recomendación, de una proposición o incluso de una decisión.

También se plantea el aspecto de la composición del organismo o instancia independiente. La Carta ha optado por una formulación siguiendo la cual se integra esta instancia de al menos en su mitad por jueces elegidos por ellos. No se ha querido permitir que los jueces sean minoritarios en el seno del organismo o instancia independiente, pero tampoco se ha querido imponer que fueran mayoría. En presencia de concepciones diferentes y de debates filosóficos en el seno de los Estados europeos, parece que la referencia a un plantel mínimo de una mitad de jueces aseguraría un nivel de garantías apreciable respetando no obstante las consideraciones de principio que puedan expresarse en cada uno de los sistemas nacionales.

La carta indica que los jueces que deban integrar la Instancia independiente sean elegidos por sus pares. Ha considerado que la independencia que debe unirse a este organismo o Instancia en cues-

tion excluiría que los jueces que la compusieran fueran elegidos o designados por una autoridad política perteneciente al poder ejecutivo o al legislativo.

Una fórmula de ese tipo produciría el efecto de conferir un carácter partidista a la designación y a la función de los jueces. No es precisamente deseable que los jueces llamados a componer esa instancia independiente se esfuercen en obtener el favor de los partidos políticos o de sus órganos para obtener de ellos o de sus acciones su designación o elección.

En fin, sin imponer un sistema electoral en concreto, la Carta indica que las modalidades de elección de los representantes de los jueces en el seno de esta instancia deberá asegurar la mayor representatividad posible.

1.4. La carta consagra el "derecho al recurso" del juez o de la juez que estima que sus derechos estatutarios o más genéricamente su independencia o la de la justicia está amenazada o son de cualquier forma desconocidos ante una instancia u organismo independiente tal como el que ha sido precedentemente examinado.

De esta manera, el juez no queda desarmado frente a un ataque a su independencia. El derecho al recurso es una garantía necesaria, pues la mera afirmación de principios protectores no es más que un voto piadoso si no existen mecanismos que permitan garantizar su aplicación efectiva. La intervención del organismo o instancia independiente en toda decisión relativa al estatuto individual del juez no cubre, no obstante, todas las hipótesis en las que la independencia de aquellos pueda encontrarse afectada, y es indispensable que la actuación de esta instancia pueda igualmente producirse bajo la iniciativa del propio juez mismo.

La Carta precisa que la instancia independiente a la que se acude debe disponer de medios efectivos para remediar por sí misma o de proponer a la autoridad competente remediar una situación afectante a la independencia de un juez. Esta fórmula tiene en cuenta la diversidad de sistemas nacionales, habiéndose observado que la sola recomendación de una instancia independiente a propósito de una situación individual tiene necesariamente una influencia sugestiva en la práctica sobre la autoridad a la cual se dirige.

1.5 La Carta enuncia los principales deberes de los jueces en y para el ejercicio de sus funciones. La disponibilidad se refiere a la vez al tiempo necesario para juzgar convenientemente los asuntos y al estado de espíritu atento, en vigilia, que es evidentemente requerido para llevar a cabo una tarea tan importante, puesto que es a través de sometimiento a la jurisdicción de los asuntos como se asegura la garantía de los derechos individuales. El debido respeto a las personas es exigible particularmente en las situaciones de poder que es la que tiene el juez, pero incluso en mayor medida en cuanto en estos casos los individuos se presentan ante la justicia frecuentemente bajo un estado de fragilidad personal. El deber de preservar los secretos cuya guarda le esté legalmente confiada al juez queda

igualmente mencionado. En fin, se ha indicado que el juez o la juez deben procurar mantener el alto nivel de competencia profesional que exige en toda circunstancia el enjuiciamiento de asuntos. Es decir, a la vez del alto nivel de capacidad técnica, el saber hacer, lo que constituye una exigencia en todo momento en el examen y enjuiciamiento de los asuntos y es de su incumbencia mantener este alto nivel, bajo reserva del acceso que les debe estar asegurado, como será precisado más tarde, a actividades de formación.

1.6. La Carta precisa que el Estado tiene el deber de asegurar al juez los medios necesarios para el buen cumplimiento de su misión, y sobre todo para la resolución de los asuntos en un plazo razonable.

Sin la indicación expresa de esta obligación a cargo del Estado, las disposiciones relativas a la responsabilidad de los jueces verían modificada su justificación.

1.7. La Carta reconoce el papel de las organizaciones profesionales constituidas por los jueces y a las cuales todos los jueces deben poder libremente adherirse, lo que excluye toda discriminación en el derecho de formar parte de ellas, indicando que ellas contribuyen a la defensa de los derechos estatutarios de los jueces ante las autoridades e instancias que intervienen en las decisiones que les conciernen. No es posible, por tanto, prohibir a los jueces constituir tales organizaciones profesionales ni el adherirse a ellas.

La Carta, sin darles la exclusividad en la defensa de los derechos estatutarios de los jueces, indica que su contribución a esta defensa ante las autoridades e instancias u organismos intervinientes en las decisiones concernientes a los jueces deben ser reconocidas y respetadas. Esto se aplica sobre todo en lo que respecta a la instancia u organismo independiente a que se refiere el punto 1.3.

1.8. La Carta prevé que los jueces estén vinculados, a través de sus representantes, sobre todo en el seno de la instancia u organismos prevista en el 1.3, y de sus organizaciones profesionales, a las decisiones relativas a la administración de las jurisdicciones, a la determinación de los medios y a su distribución tanto a nivel nacional como territorial o local.

Sin tomar parte en ello a través de una forma jurídica determinada ni con un grado de coerción, se trata de asociar a los jueces a la elaboración del presupuesto consagrado a la justicia tanto tomado éste globalmente, como el referente a las distintas jurisdicciones consideradas individualmente, lo que implica procedimientos de consulta o de representación tanto a nivel nacional como local. Esto también es aplicable más ampliamente a la administración de la justicia y de las jurisdicciones. La Carta no exige que esta administración incumba directamente a los jueces, pero sí que no se les deje de lado.

Mediante la consulta a los jueces, a través de sus representantes o sus organizaciones profesionales, sobre los proyectos de modificación de su estatuto o la definición de las condiciones de su remuneración y protección social, incluida la pensión de ju-

bilación, se impide que los jueces sean dejados de lado en la preparación de las decisiones en esta materia, sin que ello constituya, no obstante, intrusión en los poderes decisorios conferidos a las instancias u organismos nacionales constitucionalmente competentes.

2. Selección, reclutamiento, formación inicial

La selección y el reclutamiento de los jueces debe resultar de una elección efectuada entre los candidatos por una instancia o tribunal independiente. No es necesario que se trate de la instancia u organismo previsto en el 1.3, lo que permite acudir, por ejemplo, a un sistema de tribunal (jurado) de concurso o comisión de selección, siempre que sean independientes. En la práctica, el procedimiento de selección es frecuentemente distinto del procedimiento de nombramiento propiamente dicho. Resulta importante precisar las garantías específicas constitucionales al procedimiento de selección de jueces.

La elección efectuada por la instancia u organismo de selección debe asentarse sobre criterios relacionados con la naturaleza de la función a ejercer.

Se trata primero de evaluar la capacidad de los candidatos para apreciar libremente las situaciones que son sometidas al juez, lo que evoca la libertad de espíritu. La aptitud para hacer demostración de la imparcialidad indispensable en el ejercicio de las funciones judiciales es igualmente un elemento esencial. La capacidad para la aplicación del derecho reenvía a la vez al conocimiento del derecho y a la aptitud de ponerlo en práctica, lo que no es lo mismo. La selección debe en fin asegurar la capacidad de los candidatos de impregnar sus comportamientos como juez del respeto hacia la dignidad de las personas, lo que es esencial en una relación de poder y frente a individuos que se presentan ante la justicia frecuentemente en una situación de dificultad.

En fin, la selección no puede reposar sobre criterios de discriminación fundados en razones de sexo, origen étnico o social, opiniones filosóficas o políticas, o convicciones religiosas.

2.2. Es necesario, con el fin de garantizar la aptitud para ejercer las funciones de juez, que tienen un carácter específico, que las reglas estatutarias relativas a su selección y reclutamiento contengan exigencias en cuanto a titulación o a experiencia anterior, que es el caso, por ejemplo, del modo de acceso en el que el ejercicio de funciones de carácter jurídico o judicial durante un cierto número de años se establece como condición.

2.3. La característica específica de las funciones del juez, habida cuenta que consisten en intervenir en situaciones complejas y frecuentemente sensibles para la dignidad de las personas, implica que no sea suficiente una verificación meramente abstracta de la aptitud para ser juez.

Aparece como necesaria una capacitación de los candidatos seleccionados para el ejercicio efectivo de funciones judiciales a través de una formación

adecuada. Esta formación debe ser por cuenta del Estado.

La capacitación, a través de esta formación, para dar una justicia independiente e imparcial exige tomar ciertas precauciones, a fin de que la competencia profesional, la imparcialidad y la indispensable apertura o amplitud de miras se encuentren garantizadas tanto en el contenido de los programas de formación como en el funcionamiento de las estructuras que aseguren la puesta en funcionamiento de estos programas. Está previsto que la instancia u organismo a que se refiere el punto 1.3 vigilará la adecuación de los programas de formación y de las estructuras de su puesta en funcionamiento a las exigencias de apertura, competencia e imparcialidad ligadas al ejercicio de las funciones judiciales. Será necesario por tanto que disponga de los medios para llevar a cabo esta vigilancia. Esto quiere decir que las reglas del estatuto deberán precisar las modalidades de control por parte de esta instancia u organismo independiente con relación a los imperativos en cuestión, en lo que concierne a los programas y a su puesta en funcionamiento por las estructuras de formación.

3. Nombramiento, inamovilidad

3.1. Los sistemas nacionales pueden distinguir el procedimiento de selección propiamente dicho de aquel de nombramiento en las funciones de juez y de la determinación del destino de una persona nombrada juez a un tribunal determinado. Importa precisar que la decisión de nombramiento y la de afectación a un destino, o son tomadas por la instancia u organismo independiente referidos en el punto 1.3. o bien interviene éste en su propuesta o se realiza bajo su recomendación o con su acuerdo o tras oír su opinión.

3.2. La Carta ha abordado la cuestión de las incompatibilidades. No ha retenido la hipótesis de las incompatibilidades absolutas que constituirían un obstáculo, por razón de relaciones o vínculos con actividades anteriores de un candidato o aquellas ejercidas por sus cercanos, a un nombramiento genérico en calidad de juez. Por el contrario, se ha considerado que es necesario tener en cuenta, para acceder a un destino determinado, circunstancias que pueden legítima y objetivamente suscitar dudas sobre la imparcialidad y la independencia de un juez.

A título de ejemplo, un abogado que haya precedentemente ejercido en una población no puede ciertamente ser destinado inmediatamente como juez en la misma población, y es igualmente difícilmente concebible que una persona pueda ocupar destino como juez en un tribunal de la misma ciudad donde su cónyuge, su padre o su madre, por ejemplo, sean el o la alcalde o el diputado o la diputada. Las reglas estatutarias deben, por tanto, tener en consideración, para la ocupación de un destino, las situaciones que puedan de forma natural hacer nacer legítima y objetivamente dudas sobre la independencia y la imparcialidad de los jueces.

3.3. En algunos sistemas nacionales, el procedimiento de acceso a la carrera prevé un periodo de prueba posterior al nombramiento y antes de su confirmación a título definitivo, y en otros casos una duración limitada de las funciones susceptible de renovación.

Es necesario, en tales casos, que la decisión de no efectuar el nombramiento definitivo o de no efectuar la renovación no pueda ser tomada más que por la instancia u organismo independiente referido en el punto 1.3, o a su propuesta, recomendación o después de conocer su opinión. Resulta claro que las situaciones del periodo de prueba o de renovación son delicadas, cuando no peligrosas desde el punto de vista, sobre todo, de la independencia y de la imparcialidad del juez a prueba en espera de su confirmación o renovación. Deben por tanto preverse ciertas garantías mediante la intervención de la instancia u organismo independiente. En la medida en la que la calidad como juez de la persona sometida a un periodo de prueba pudiera ser discutible, la Carta precisa que debe garantizársele a una persona en tales circunstancias el derecho al recurso previsto en el punto 1.4.

3.4. La Carta consagra la inamovilidad de los jueces, entendida ésta como la imposibilidad de dar a un juez un nuevo destino o nuevas funciones sustituyendo a las precedentes, sin que hubieran libremente consentido en ello. Deben, no obstante, admitirse algunas excepciones, como cuando se produce el traslado forzoso del juez según lo previsto estatutariamente como sanción disciplinaria y así ha sido decidido en este marco, cuando se produce una modificación legal de la organización judicial que entrañe, por ejemplo, la supresión de un tribunal y cuando el juez es llamado para reforzar un tribunal vecino en situación de dificultad. En este último caso, la asignación temporal debe tener una duración limitada definida por el estatuto. Habida cuenta, no obstante, el carácter especialmente sensible de los desplazamientos o traslados incontinentes de un juez, es necesario recordar que éstos disponen, en virtud de lo previsto en el punto 1.4, de un derecho general al recurso ante una instancia u organismo independiente que puede ser así llevado a verificar la legitimidad del traslado. Es, por otro lado, también el derecho recurso el que puede permitir dar respuesta a situaciones que no han podido ser tenidas en cuenta en las disposiciones de la carta y en las que un juez o una juez pudieran verse sobrecargados de tal manera que les impidiera en la práctica conducir normalmente los procedimientos que estuvieran a su cargo.

4. Desarrollo de la carrera

4.1. Salvo cuando la promoción se concede a los jueces estrictamente con base en la antigüedad, sistema que la Carta no ha querido excluir en la medida que se considera como altamente protector de la independencia, pero que implica que en los sistemas nacionales concernidos la calidad del re-

clutamiento esté garantizada de forma absoluta, es importante vigilar que precisamente a través de la forma de promoción, la independencia y la imparcialidad de los jueces no resulten afectados. Se debe precisar que lo que se teme es tanto la situación de un juez ilegalmente bloqueado en su posibilidad de promoción como aquellas otras situaciones de jueces excesivamente recompensados.

Es por lo que la carta define los criterios de promoción exclusivamente como aquellas cualidades y méritos constatados en el ejercicio de las funciones confiadas al juez, apreciadas a través de los medios de evaluación objetivos efectuados por uno o varios jueces, añadiéndose que estas evaluaciones deben ser objeto de discusión con los interesados.

Es sobre la base del conocimiento de estas evaluaciones cómo las promociones son decididas por la instancia u organismo independiente previsto en el punto 1.3 o a su propuesta, su recomendación o con su acuerdo o después de oír su opinión. Está expresamente previsto que el juez que no ha sido propuesto para una promoción sometida al examen de la instancia u organismo independiente debe poder efectuar reclamación ante este organismo.

Las disposiciones del punto 4.1 no tienen naturalmente vocación de aplicarse en aquellos sistemas en los que no existe promoción ni jerarquía de jueces, sistemas que son también a este respecto altamente protectores de la independencia.

4.2. La Carta afronta aquí la cuestión de las actividades que se ejercen paralelamente a las funciones judiciales. Se prevé que los jueces ejerzan libremente actividades externas a su mandato incluyendo las que sean expresión de sus derechos como ciudadano. Esta libertad, que constituye el principio general, solo podrá ser limitada en la medida en que las actividades externas fueran incompatibles, bien sea con la confianza en su imparcialidad y en su independencia, bien con la disponibilidad requerida para tratar con atención y en un plazo razonable los asuntos que le estén sometidos. La Carta no ha tomado partido sobre los tipos precisos de actividad. Es necesaria una concreta apreciación de los efectos desfavorables de estas actividades externas sobre las condiciones de ejercicio de las funciones judiciales. La Carta ha previsto que el juez debe solicitar autorización para ejercer estas actividades, que no sean literarias o artísticas, cuando sean remuneradas.

4.3. La Carta aborda aquí la cuestión a la que se denomina en ocasiones como la necesaria "reserva" del juez o la juez. Se ha optado por una posición que resulta del artículo 6 de la Convención Europea de Derechos Humanos y de la jurisprudencia del Tribunal relativa a la disposición que enuncia que el juez debe abstenerse de todo comportamiento, acto o manifestación que pueda alterar efectivamente la confianza en su imparcialidad y en su independencia. Con la referencia a que se trate de un riesgo de una alteración efectivo, la Carta pretende evitar rigideces excesivas que conducirían a sacar al juez fuera de la sociedad y de la ciudadanía.

4.4. La Carta prevé un "derecho a la formación continuada" del juez, que debe tener regularmente

acceso a actividades de formación a cargo del Estado y dirigidas a garantizar al juez el mantenimiento y profundización de sus conocimientos, tanto técnicos como sociales culturales. El Estado debe velar por la organización de estas actividades de formación respetando las condiciones previstas en el punto 2.3, que son las relativas al papel que debe tener la instancia u organismo independiente referido en el punto 1.3 para garantizar la adecuación del contenido de las actividades de formación y de las estructuras necesarias para su puesta en funcionamiento a las exigencias de apertura de miras, competencia profesional e imparcialidad.

Las disposiciones que figuran en los puntos 2.3 y 4.4 relativas a la formación definen unas garantías de forma lo suficientemente simple como para poder adaptarse a la variedad de sistemas nacionales en materia de formación: escuela perteneciente administrativamente al Ministerio de Justicia, estructura ubicada en el Consejo Superior de la Magistratura, fundación de derecho privado, etc.

5. Responsabilidad

5.1. La Carta afronta aquí la responsabilidad disciplinaria del juez. Se refiere primeramente al principio de legalidad de las sanciones disciplinarias preveyendo que sólo pueden dar lugar a sanción las faltas de uno de los deberes expresamente definidos por el estatuto y de la misma manera la escala de las sanciones susceptibles de ser impuestas debe estar igualmente precisada por el estatuto. La Carta impone por otra parte garantías en cuanto al procedimiento disciplinario: la sanción disciplinaria no puede ser tomada más que por decisión, o siguiendo la propuesta, recomendación o con el acuerdo de una jurisdicción, instancia u organismo compuesta por al menos la mitad de jueces elegidos y en el marco de un procedimiento de carácter contradictorio, donde el juez perseguido pueda hacerse asistir por su defensa. En el caso de imposición de una sanción es necesario que su elección en la escala estatutaria esté sometida al principio de proporcionalidad. La Carta prevé, en fin, un derecho de recurso ante una instancia superior de carácter jurisdiccional contra una decisión sancionadora cuando ésta haya sido tomada por una autoridad ejecutiva, jurisdicción, tribunal o instancia compuesta al menos en su mitad por jueces electos.

En formulación por la que se ha optado, la Carta no impone más que este recurso pueda ejercerse en el caso de que la sanción haya sido impuesta por el Parlamento.

5.2. La Carta se refiere aquí a las responsabilidades pecuniarias, civiles del juez. Plantea en principio que la reparación de los daños sufridos de manera legítima como consecuencia de una decisión o de un comportamiento de un juez en el ejercicio de sus funciones debe estar asegurada por el Estado. Esto significa que es el Estado quien tiene la relación inmediata con la víctima y es en todo caso el garante de la reparación de estos daños.

La Carta precisa que esta garantía a cargo del Estado se aplica a los daños soportados de manera ilegítima consecuencia de una decisión o comportamiento de un juez y no se refiere de manera necesaria al carácter sancionable de dicha decisión o comportamiento, además insiste sobre todo en que los daños son el resultado y son soportados "de manera ilegítima". Esto es perfectamente compatible con una responsabilidad no asentada sobre la base infracciones constitutivas de faltas disciplinarias cometidas por el juez, sino sobre el carácter anormal, especial y grave del daño resultante de su decisión o de su comportamiento. Esto es importante con relación a las preocupaciones referidas a que la independencia jurisdiccional del juez pueda ser menoscabada a través de un determinado régimen de responsabilidad civil.

La Carta, por otra parte, prevé que, cuando el daño que el Estado ha debido garantizar es el resultado de un desconocimiento grosero e inexcusable por parte del juez de las reglas básicas que deben regir su actividad, el estatuto puede dar al Estado la posibilidad de demandarle, dentro del límite que el estatuto determine, el reembolso de la reparación por vía de una acción jurisdiccional. La exigencia de una falta calificable de grosera e inexcusable, el carácter jurisdiccional de la acción de reembolso, deben constituir unas mínimas significativas garantías para evitar una eventual desviación del procedimiento. Constituye una garantía suplementaria el que exista el acuerdo previo de la instancia u organismo independiente previsto en el punto 1.3 para la exigencia de la responsabilidad a través de la jurisdicción competente.

5.3. La Carta aborda aquí la cuestión de las reclamaciones y de las quejas de los justiciables con relación a las disfunciones de la justicia.

Aunque el tratamiento de estas quejas esta más o menos ordenado en los Estados, no está forzosamente muy bien organizado.

Es por esto por lo que la Carta prevé la posibilidad a toda persona de someter sin particulares formalismos su reclamación relativa a un mal funcionamiento de la justicia en un asunto determinado a un organismo independiente. En el caso en el que un examen prudente y atento ponga incontestablemente de manifiesto a este organismo independiente una falta de naturaleza disciplinaria por parte del juez, este organismo tendría la facultad de instar directamente la responsabilidad disciplinaria ante el organismo competente, o al menos someter esta posibilidad a una autoridad que tenga competencia, siguiendo las reglas del estatuto nacional, para actuar esta iniciativa. Ni esta instancia u organismo, ni la autoridad estarán obligados a seguir la misma opinión del organismo encargado de la reclamación, con ello se consiguen garantías serias contra los peligros de desviación del procedimiento de reclamación por los justiciables, pretendiendo en realidad presionar a la justicia.

El organismo independiente en cuestión no será forzosamente concebido como específicamente consagrado a verificar la existencia de incumplimientos solo por parte de los jueces. Estos no tie-

nen el monopolio del mal funcionamiento de la justicia. Será, por tanto, admisible que este mismo organismo independiente inste de forma análoga, cuando esto le parezca justificado, la responsabilidad disciplinaria por el organismo competente en la materia de los abogados, procuradores, funcionarios de justicia, etc.

Pero la Carta, consagrada al estatuto de los jueces, aborda únicamente la cuestión desde una posible responsabilidad disciplinaria a cargo de un juez.

6. Remuneración, protección social

Las disposiciones contenidas en esta rúbrica conciernen únicamente a los jueces que ejerzan a título profesional.

6.1. La Carta prevé que el ejercicio profesional de funciones judiciales da derecho al juez a percibir una remuneración y que el nivel de la misma debe estar fijado de manera que les ponga a cubierto de las presiones dirigidas a influir en sus decisiones y de forma más general sobre su comportamiento jurisdiccional, afectando de esta manera a su independencia y a su imparcialidad.

Parece preferible indicar que el nivel de la remuneración deberá estar fijado más en atención al criterio indicado de puesta del juez al abrigo de las presiones que con referencia a las remuneraciones que perciben los titulares de altas funciones en el poder legislativo o en el poder ejecutivo, pues los titulares de estas funciones están lejos de recibir un tratamiento de manera semejante en cada uno de los sistemas nacionales.

6.2. El nivel de remuneración de un juez en comparación con el de otro puede conocer variaciones en función de la antigüedad, de la naturaleza de las funciones que tiene encomendadas o de la importancia de las cargas de su destino, como por ejemplo las guardias de fin de semana. Pero estas cargas justificativas de una remuneración más elevada deben ser apreciadas de manera transparente, a fin de evitar diferencias de retribuciones extrañas a la consideración que deba tener el trabajo realizado o la disponibilidad requerida en su cargo.

6.3. La Carta prevé el derecho del juez a la seguridad social, es decir, de la cobertura de los riesgos sociales clásicos que son la enfermedad, la maternidad, la invalidez, la vejez y la muerte.

6.4. Precisa a este respecto que el juez que haya llegado a la edad legal de cese de sus funciones después de haberlas ejercido durante un periodo de tiempo determinado debe beneficiarse de una pensión de jubilación cuyo nivel debe ser el más próximo posible a la última remuneración percibida durante el ejercicio de la actividad jurisdiccional.

7. Cese de funciones

7.1. Es necesaria una especial vigilancia en lo que concierne a las condiciones en las que un juez es conducido al cese en sus funciones. Importa

determinar de una manera limitativa cuales son estas causas de cese en sus funciones. Deberán ser la dimisión, la incapacidad física acreditada por un informe pericial médico, el cumplimiento del límite de edad, la expiración legal del término cuando las funciones se ejercen por un tiempo legalmente limitado y en fin la revocación del nombramiento declarada en el marco de una responsabilidad disciplinaria.

7.2. Al margen de las causas de cesación de funciones que pueden constatarse sin dificultad, a saber el límite de edad o la expiración del mandato

legal por agotamiento de la duración del mismo, las otras causas de cese en las funciones deben, cuando sobrevienen, ser verificados por la instancia u organismo independiente a que se refiere el punto 1.3. Esta condición se cumple de plano cuando el cese de funciones resulta de una revocación de nombramiento precisamente decidido por esta instancia, o a su propuesta, su recomendación, o con su acuerdo.

(Traducción de Miguel CARMONA RUANO y J. Ricardo DE PRADA SOLAESA)

NO HAY DERECHO.

A que la dignidad del hombre y sus ideales de paz, libertad y justicia social sean avasallados en ningún lugar del mundo.

Si crees en los Derechos Humanos, lucha por ellos.

Nombre: _____

Dirección: _____

Ciudad: _____

C. Postal: _____

Solicita información a la

Asociación Pro Derechos Humanos de España

José Ortega y Gasset, 77, 2º - 28006 Madrid.

