

BASES PARA UNAS FUTURAS DIRECTRICES SOBRE LAS GARANTÍAS MÍNIMAS PARA PRESERVAR LA INDEPENDENCIA DEL JUEZ EUROPEO

Presentación al Comisario Europeo de Justicia de la propuesta de la Asociación Judicial Francisco de Vitoria para la aprobación de unas Directrices relativas a las garantías mínimas de independencia de los jueces de la Unión Europea

Madrid, 26 de septiembre de 2022

I. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

La Unión Europea se fundamenta en los valores esenciales de respeto a la dignidad y los derechos humanos, la libertad, la democracia, la igualdad, la seguridad jurídica, la justicia y el Estado de Derecho. Todos estos valores, principios y derechos están garantizados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la aplicación e interpretación del Derecho por los Estados miembros, a través de sus órganos jurisdiccionales. Corresponde a los Estados Miembros establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, de acuerdo con los artículos 2, 4 y 19 del Tratado fundacional consolidado, artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales y artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

La preservación y efectividad del espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, que la Unión Europea ofrece a sus ciudadanos en el artículo 3.2 del Tratado de la Unión Europea, en el que esté garantizada la libre circulación de personas y los derechos fundamentales y libertades de la Carta, sometido al Estado de Derecho, requiere de jueces independientes en sus Estados miembros.

Los jueces de los Estados miembros son jueces de la Unión Europea que garantizan la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, realizando la aplicación imperativa y descentralizada del Derecho de la UE a través del enjuiciamiento, la interposición de cuestiones prejudiciales ante el TJUE y los mecanismos de cooperación judicial de la UE. La existencia misma de un control judicial efectivo para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión es inherente a un Estado de Derecho.

A diferencia de los jueces integrantes del TJUE, los jueces nacionales de los Estados miembros de la UE carecen de un estatuto común que, en su condición de jueces de la Unión Europea, garantice los estándares mínimos de independencia necesarios para preservar la aplicación del Derecho de la Unión en el marco de las reglas del Estado de Derecho.

Aunque, en general, los principios fundamentales y las garantías básicas de la separación de poderes y la independencia del Poder Judicial están consagrados en los textos constitucionales de los Estados Miembros – o forman parte de sus tradiciones constitucionales – hemos comprobado en los últimos años cómo en algunos Estados Miembros aquellos principios y garantías han sido sometidos a importantes tensiones. La Comisión Europea ha identificado estos desafíos en sus Informes anuales sobre Estado de Derecho en la Unión y en cada uno de sus Estados Miembros.

La Unión Europea ha puesto en marcha distintos mecanismos destinados a reforzar el Estado de Derecho en todos los Estados Miembros. Y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha ido resaltando la importancia de respetar determinadas reglas esenciales para la preservación de la independencia, imparcialidad e inamovilidad de los jueces, como garantía esencial de los derechos y libertades de los ciudadanos de la Unión. Todo ello ha permitido hacer frente a determinadas iniciativas contrarias a los pilares fundamentales del *rule of law*, pero no ha eliminado los desafíos que lo amenazan.

En este contexto, desde la Asociación Judicial Francisco de Vitoria, que reúne a cerca de 900 jueces españoles en servicio activo, consideramos necesario elaborar algún texto que, siquiera a modo de soft law, explicita de manera sencilla e inequívoca cuáles son los estándares mínimos que la Unión Europea exige a todos sus Estados Miembros para que puedan entenderse cumplidas las exigencias derivadas del principio de separación de poderes, la independencia del Poder Judicial y, en definitiva, el Estado de Derecho.

Un documento de estas características, además de por sus implicaciones legales, dotaría a los defensores del Estado de Derecho en los Estados Miembros de una herramienta poderosa para detener proyectos o iniciativas contrarios al rule of law, gracias a su fuerza disuasoria, al tiempo que serviría de guía para acometer las reformas necesarias para su fortalecimiento.

II. CONTENIDO DE LAS FUTURAS DIRECTRICES

Dada la diversidad de sistemas judiciales existentes en la Unión, así como la autonomía que en este ámbito corresponde a los Estados Miembros, pensamos que las futuras directrices sobre las garantías mínimas de independencia del Juez europeo deberían limitarse a establecer el mínimo común exigible en toda la Unión para asegurar la independencia, imparcialidad e inamovilidad de sus jueces.

Ese mínimo debería basarse en los principios expresamente consagrados en los Tratados o establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, teniendo en cuenta las tradiciones constitucionales comunes de los Estados Miembros.

Las directrices deberían referirse, con la limitación antes indicada, a la estructura institucional básica del sistema judicial que resulte necesaria para impedir injerencias de los otros Poderes del Estado (Legislativo y Ejecutivo) en el Judicial.

Aspectos tales como la selección, el nombramiento, el ascenso, las garantías de inamovilidad o el régimen disciplinario de los jueces son sin duda parte esencial del estatuto profesional de estos, con incidencia en el ejercicio de su función, de modo que no deberían quedar al margen de las futuras directrices.

Las condiciones materiales en que el juez desarrolla su actividad, incluyendo las garantías retributivas y de asistencia social y sanitaria, así como en materia de jubilación y retiro, son una faceta relevante de la protección del juez frente a injerencias o presiones indebidas. Por el contrario, las limitaciones al libre desarrollo de actividades no judiciales, en determinados casos, constituyen una garantía de imparcialidad que debería quedar incluida en las directrices, también para impedir que su uso desproporcionado sea utilizado para menoscabar la independencia del juez.

Por último, la formación es un deber y un derecho del juez que influye de manera decisiva en el ejercicio de su función y ha de quedar garantizada, lo que debería ser materia propia de las directrices.

Insistimos en que para ninguna de estas cuestiones se pretende que las directrices contengan una regulación detallada, sino solamente los principios mínimos que, en cada uno de tales ámbitos, han de quedar garantizados en todos los Estados Miembros.

III. PROPUESTA DE BASES PARA LA ELABORACIÓN DE LAS DIRECTRICES

Un grupo de trabajo formado por jueces asociados a Francisco de Vitoria ha estado trabajando durante este año 2022 para elaborar esta propuesta. Con ella pretendemos únicamente incitar a la reflexión acerca de la necesidad de explorar vías para reforzar la independencia de los jueces de la Unión, en un contexto en el que en algunos Estados Miembros el Poder Judicial está enfrentando retos difíciles. Creemos que esta iniciativa, además, encaja con el enfoque actual del Tribunal de Justicia y de la propia Comisión, que pone el acento no en los jueces y los sistemas judiciales nacionales sino en el juez y el sistema judicial de la Unión. Se trata de proporcionar una herramienta única que responda a un concepto global de justicia europea.

Desde esta perspectiva, esbozamos a continuación las bases fundamentales que, a nuestro juicio, deberían informar unas futuras directrices relativas a las garantías mínimas de independencia de los jueces europeos, que presentamos a la Comisión sin más pretensión que la de servir de muestra del alcance que entendemos que podría tener esta iniciativa. Por nuestra parte, a lo largo de este año 2022 completaremos la propuesta del Grupo de trabajo con un texto más elaborado que, en su caso, haremos llegar a la Comisión por si fuera de su interés.

Las bases para la futura elaboración de las directrices serían las siguientes:

PROPUESTA DE BASES PARA UNAS DIRECTRICES SOBRE EL ESTATUTO DE JUEZ DE LA UNIÓN EUROPEA

A. PREVIO

1. Son fuentes esenciales del Estatuto de los Jueces de la Unión Europea el Tratado fundacional consolidado de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la UE, Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, el Estatuto del Tribunal de Justicia de la UE, y la Carta Magna de los Jueces (Principios Fundamentales) dada en Strasbourg, 17 novembre 2010 CCJE (2010)3, el Informe nº 3 (2002) del Conseil Consultatif des Juges Europeens (CCJE), así como la doctrina y jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia de la UE y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

B. INDEPENDENCIA JUDICIAL

2. La independencia de los tribunales, inherente a la función jurisdiccional, está integrada en el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho fundamental a un proceso equitativo, que reviste importancia capital como garante de la protección del conjunto de derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables y de la salvaguarda de los valores comunes de los Estados miembros proclamados en el artículo 2 TUE, en particular el valor del Estado de

Derecho (*Sentencia de 19 de noviembre de 2019, Gran Sala, Sala Disciplinaria de Polonia, C-585, 624 y 525/18, apartados 119 a 130*).

3. La independencia de los jueces de la Unión Europea debe estar garantizada en el ejercicio de su actividad jurisdiccional, acceso al cargo y, en particular, el modo de selección e ingreso en la carrera y función judicial, su desarrollo, inamovilidad, inmunidad funcional, formación, régimen disciplinario, remuneración, cese, regulación específica de los supuestos de jubilación voluntaria y forzosa, y la financiación del sistema judicial con cargo al Estado Miembro.

4. Los jueces de la Unión Europea son inamovibles. Excepcionalmente podrá admitirse su cese por causas legales tasadas, proporcionadas y legítimas, como la incapacidad, jubilación y falta grave, observando procedimientos con las garantías adecuadas (*Sentencia de 6 de octubre de 2021, Gran Sala, Asunto W.Z, C-487/19, EU:C:2018:117, apartados 113 a 115*). Estas decisiones serán susceptibles de recurso ante los tribunales de la jurisdicción ordinaria.

5. Las comisiones de servicio, de carácter excepcional, sólo podrán acordarse por el órgano competente, por tiempo y causas legalmente previstas. La concesión de la comisión debe identificar la tarea precisa y su duración será la necesaria para concluir esa tarea sin estar sujeta a renovaciones (*Sentencia de 16 de noviembre de 2021, Gran Sala, WB. Comisiones de servicio en Polonia, C748/19*).

6. Conforme al principio de separación de poderes que caracteriza el funcionamiento de un Estado de Derecho, debe garantizarse la independencia de los Tribunales frente a los poderes legislativo y ejecutivo (*Sentencia de 10 de noviembre de 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, apartado 35; y Sentencia de 19 de noviembre de 2019, Gran Sala, Sala Disciplinaria de Polonia, C-585, 624 y 525/18, apartados 119 a 130*), estableciendo mecanismos eficaces de amparo a los jueces a tal efecto. La Comisión Europea podrá requerir su cumplimiento.

7. Cada Estado Miembro tiene el deber de asegurar al juez los medios adecuados para el correcto cumplimiento de su misión y, en especial, para la resolución de los asuntos en un plazo razonable. En caso de incumplimiento la Comisión Europea podrá requerir al Estado para que de forma urgente adopte las medidas necesarias. La Comisión Europea realizará un seguimiento del cumplimiento del artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales en relación con el plazo de resolución de asuntos por los Estados Miembros.

8. La protección social del juez forma parte de la independencia judicial. Los jueces no deberán soportar una carga de trabajo que ponga en peligro la salud laboral, para lo que se realizará un estudio de la carga máxima asumible en cada Estado, debiéndose adoptar medidas eficaces para que solucione la sobrecarga de trabajo.

9. Los jueces no deben participar en funciones políticas.

C. LOS JUECES COMO GARANTES DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN.

10. El principio de primacía del Derecho de la Unión consagra la preeminencia del Derecho de la Unión sobre el Derecho de los Estados miembros (*Sentencia de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, apartado 53 y jurisprudencia citada*). Este principio impone la obligación de garantizar la plena eficacia de las distintas normas de la Unión a todos los órganos e instituciones de los Estados miembros, sin que el Derecho de los Estados miembros pueda afectar a la eficacia reconocida a esas distintas normas en el territorio de dichos Estados (*Sentencia de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, apartado 54 y jurisprudencia citada*)

11. El principio de interpretación conforme del Derecho interno, en virtud del cual el órgano jurisdiccional nacional está obligado a dar al Derecho interno, en la medida de lo posible, una interpretación conforme con las exigencias del Derecho de la Unión, es inherente al régimen de los Tratados, en la medida en que permite que el juez garantice, en el marco de sus competencias, la plena efectividad del Derecho de la Unión al resolver el litigio de que conozca (*Sentencia de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, apartado 55 y jurisprudencia citada*).

12. En virtud del principio de primacía, en el supuesto de que no resulte posible interpretar la normativa nacional conforme a las exigencias del Derecho de la Unión, el juez nacional encargado de aplicar, en el ámbito de su competencia, las disposiciones del Derecho de la Unión tendrá la obligación de garantizar la plena eficacia de tales disposiciones, dejando inaplicada si fuera necesario, y por su propia iniciativa, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, aun posterior, sin que deba solicitar o esperar su previa eliminación por vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional (*Sentencia de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, apartado 58 y jurisprudencia citada*).

13. Cualquier juez de la Unión Europea que conozca de un asunto, en el marco de su competencia, estará obligado más concretamente a abstenerse de aplicar cualquier disposición nacional contraria a una disposición del Derecho de la Unión con efecto directo en el litigio de que conoce (*Sentencia de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, apartado 61 y jurisprudencia citada*).

D. SELECCIÓN, NOMBRAMIENTO Y CARRERA PROFESIONAL.

14. Las resoluciones relativas a la selección, contratación, nombramiento, desarrollo de la carrera o cese del cargo de un/a juez, se deberán efectuar por una autoridad independiente respecto al poder ejecutivo y al legislativo integrado, al menos en la mitad, por jueces elegidos por ellos mismos siguiendo un procedimiento que garantice su más amplia representación, o bien a propuesta de dicha autoridad, o con su conformidad o según su parecer. Esta autoridad velará por la adaptación de los programas de formación y de los órganos que los aplican a las exigencias de apertura, competencia e imparcialidad propias del ejercicio de las funciones judiciales.

15. Se seleccionará a aquellos candidatos que acrediten la capacidad para el ejercicio específico de las funciones judiciales, fundado en los principios de mérito y capacidad. No podrá discriminarse a

los candidatos por razón de su sexo, su origen étnico o social, así como a sus opiniones filosóficas y políticas y sus convicciones religiosas.

16. La decisión sobre el nombramiento como juez de un/a candidato/a seleccionado/a, y la decisión de destinarlo a un tribunal en concreto, serán adoptadas por una autoridad independiente.

17. Los jueces, en el desempeño de sus funciones en un tribunal, no podrán, en principio, ser objeto de un nuevo nombramiento o nombrados para un nuevo destino, incluso por ascenso, sin su libre consentimiento. La única excepción a este principio será el caso en que el traslado haya sido previsto como sanción disciplinaria o sea la consecuencia de una modificación legal de la organización judicial, o como destino temporal para reforzar un tribunal próximo, quedando estrictamente limitada la duración máxima de ese destino, que no será superior a dos años.

18. La carrera profesional se basará en la antigüedad o la capacidad y mérito, en este último supuesto mediante valoraciones objetivas adoptadas por una autoridad independiente al poder ejecutivo y legislativo, o bien a propuesta suya, o con su conformidad. El juez o la juez no propuesto para un ascenso podrá presentar una reclamación.

19. Se garantizará a los jueces el mantenimiento y el perfeccionamiento de los conocimientos técnicos, sociales y culturales necesarios para el ejercicio de sus funciones, mediante el acceso regular a cursos de formación a cargo del Estado.

E. RÉGIMEN RETRIBUTIVO

20. Los jueces de la Unión Europea tendrán autonomía económica respecto de los poderes ejecutivo y legislativo. La independencia económica es una garantía inherente a la independencia judicial, que determina que los jueces perciban un nivel de retribuciones en consonancia con la importancia de las funciones que ejercen (*Sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, apartado 45*), sin que pueda ser inferior a las retribuciones de los altos funcionarios del Estado.

21. Las retribuciones de los Jueces de la Unión Europea nunca quedarán reducidas durante su mandato, salvo: a/ que ello sea consecuencia de la aplicación del sistema tributario o b/ que ello forme parte de una medida de ajuste presupuestario de emergencia, siempre que tal reducción sea aplicable a todos los miembros de la función pública, sea proporcional y se vuelvan a abonar en su cuantía original una vez pase la crisis económica que justificó tal medida (*Sentencia TJUE de 07/02/2019, Carlos Escribano Vindel contra Ministerio de Justicia, C 49/18, ECLI: EU: C: 2019: 106*).

22. Los Jueces de la Unión Europea que hayan alcanzado la edad legal de cese en sus funciones, siempre que hayan desarrollado las mismas durante un período determinado, devengarán el derecho al pago de una pensión de jubilación cuyo importe se aproximará en lo posible al de su última retribución en la actividad judicial y que alcanzará, en todo caso, una cuantía nunca inferior al 80 % de aquella última retribución.

23. Los salarios y las pensiones de los Jueces de la Unión Europea no serán determinados mediante la utilización de evaluaciones individuales.

24. Únicamente podrán ser consideradas incompatibles con el ejercicio de la función jurisdiccional aquellas actividades que afecten a la imparcialidad o independencia de los Jueces de la Unión Europea o que perturben sustancialmente su disponibilidad para atender adecuadamente y en un plazo razonable los asuntos sometidos a su consideración.

25. Los Jueces de la Unión Europea desarrollarán libremente las actividades externas a su mandato, salvo que se trate de una actividad considerada incompatible con el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional o de las funciones inherentes a ella.

26. El ejercicio por los Jueces de la Unión Europea de una actividad externa distinta de la literaria o la artística que dé lugar a una remuneración deberá ser autorizado previamente.

F. RÉGIMEN DISCIPLINARIO.

27. Las normas que definen los comportamientos constitutivos de infracción en el marco del régimen disciplinario aplicable a los jueces deben prever que las resoluciones dictadas en el marco de los procedimientos disciplinarios incoados contra los jueces sean adoptadas o controladas por un órgano jurisdiccional independiente, imparcial y establecido previamente por la ley (*Sentencia TJUE (Gran Sala) de 15/07/2021, Comisión Europea contra República de Polonia, C-791/19, ECLI: EU: C: 2021: 596, apartado 146*).

28. Las normas que rigen el régimen disciplinario aplicable a los jueces de la Unión Europea deben establecer un procedimiento que garantice plenamente los derechos consagrados en los artículos 47 y 48 de la Carta de derechos fundamentales (*Sentencia TJUE (Gran Sala) de 15/07/2021, Comisión Europea contra República de Polonia, C-791/19, ECLI: EU: C: 2021: 596*). De tal manera que todo juez tiene derecho a que su causa sea oída dentro de un plazo razonable y a hacerse aconsejar, defender y representar, así como a que se garantice el respeto de los derechos de la defensa.

29. El catálogo de infracciones disciplinarias aplicable a los Jueces de la Unión Europea se establecerá mediante Ley y se ajustará a los principios de objetividad, verificabilidad, claridad y precisión.

30. El hecho de que una resolución judicial contenga un posible error en la interpretación y la aplicación de las normas del Derecho nacional o del de la Unión, o en la apreciación de los hechos y la valoración de las pruebas, no puede, por sí solo, dar lugar a que se genere la responsabilidad disciplinaria del juez en cuestión (*sentencia Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, apartado 234*).

31. No cabe admitir disposiciones nacionales de las que se desprenda que los jueces nacionales pueden verse expuestos a procedimientos disciplinarios por haber planteado al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial. La mera perspectiva de poder ser sometido, en su caso, a un procedimiento disciplinario por haber efectuado tal remisión o haber decidido mantenerla después

de haberla realizado puede suponer que los jueces nacionales no puedan ejercer de manera efectiva la facultad y las funciones de juez encargado de la aplicación del Derecho de la Unión atribuidas por el artículo 267 TFUE a los órganos jurisdiccionales nacionales (*sentencia de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny, C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234, apartado 58*).

G. RESPONSABILIDAD CIVIL

32. El derecho de repetición del Estado, ejercido por un órgano administrativo independiente, imparcial y no jurisdiccional frente a las conductas de los Jueces de la Unión Europea causantes de error judicial o dilaciones injustificadas será excepcional, únicamente aplicable, en su caso, en los supuestos de dolo o negligencia grave y, en todo caso, recurrible en vía jurisdiccional.

33. Los Jueces de la Unión Europea gozarán de inmunidad funcional de tal modo que no se verán expuestos a una acción de repetición cuanto se encuentren ejerciendo su función con arreglo a las normas profesionales establecidas por la ley.