

Estrasburgo, 5 de noviembre de 2024

CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS (CCJE)

Informe n.º 27 del CCJE (2024)

sobre la responsabilidad disciplinaria de los jueces

BORRADOR

I. Introducción

1. Según las normas de funcionamiento establecidas por el Comité de Ministros, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) ha preparado el presente Informe sobre la responsabilidad disciplinaria de los jueces.
2. La responsabilidad judicial es el eje en torno al cual gira la independencia de los jueces. Si dicha responsabilidad no se regula de una manera clara y adecuada, carecerán de la independencia personal necesaria, al enfrentarse a posibles consecuencias perjudiciales para la seguridad de su permanencia en el cargo en circunstancias ambiguas. Dicha ambigüedad tenderá a tener repercusiones adversas en la independencia de los jueces, o sea, en su toma de decisiones. Por otro lado, la responsabilidad disciplinaria es un medio de hacer que los jueces rindan cuentas ante la sociedad por conductas profesionales indebidas. Se trata de una vía mediante la cual las instituciones estatales pueden asegurar que el poder judicial cumple adecuadamente con sus funciones y no caiga en el descrédito a ojos de la ciudadanía.

La responsabilidad disciplinaria del poder judicial es por ende compleja y ambivalente en sus efectos: potencialmente comprometedora, pero también un puntal para reforzar la independencia judicial y la confianza pública.

3. En los últimos años, la independencia de los jueces ha pasado a ser un tema de honda preocupación. Varias resoluciones de los tribunales europeos han concluido que el Ejecutivo empleó medidas disciplinarias para silenciar o apartar a jueces que no se pronunciaron a su favor.¹ La reciente evolución de los hechos conlleva la necesidad de reflexionar sobre la base, justificación y límites de la responsabilidad disciplinaria de los jueces a la luz del escenario jurídico actual.

II. Finalidad y ámbito de aplicación del Informe

4. El CCJE ya ha abordado esta cuestión en su Informe n.º 3 sobre los principios y reglas que rigen los imperativos profesionales aplicables a los jueces y especialmente la deontología, los comportamientos incompatibles y la imparcialidad. El propósito de este Informe es hacer balance de todos los acontecimientos que han tenido lugar desde la adopción del Informe n.º 3 (2002) y evaluar, ponderar y desarrollar unos criterios para la responsabilidad disciplinaria de los jueces, considerando en particular su impacto en la independencia judicial. Ofrece un conjunto de principios y recomendaciones básicos aplicables a todos los Estados miembros y diseñados para abordar situaciones en las que la independencia e imparcialidad judiciales pueden verse menoscabadas.
5. En el presente Informe se examinan las cuestiones siguientes:
 - a. ¿Cómo se acota la aplicación oportuna de la responsabilidad disciplinaria judicial?
 - b. ¿Cuál sería un marco legislativo adecuado y una organización apropiada de los procedimientos disciplinarios contra los jueces?
 - c. ¿Cuáles son los motivos admisibles de responsabilidad disciplinaria de los jueces?
 - d. ¿Cuáles son las salvaguardias procesales necesarias para los jueces en los procedimientos disciplinarios?
6. En el Informe no se aborda la responsabilidad civil o penal de los jueces, temáticas suficientemente amplias *per se*.
7. El CCJE reconoce que los procedimientos de investigación exhaustiva² para los jueces pueden ser admisibles, pero únicamente en la transición de un Gobierno autoritario a uno democrático regido por el Estado de Derecho. Los procedimientos de investigación no se deben utilizar en sustitución de las medidas disciplinarias al abordar otras cuestiones. Existen medios adecuados para luchar contra la corrupción y la investigación exhaustiva no se encuentra entre ellos.
8. El Informe se ha preparado con arreglo a los anteriores Informes del CCJE, especialmente los Informes n.º 3 (2002) y n.º 18 (2015), la Carta Magna de los Jueces del CCJE (2010) y los instrumentos pertinentes del Consejo de Europa, como, a título

¹ Véase Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), *Urt. v.* 15.7.2021, C-791/19 - Comisión/Polonia (Régime disciplinaire des juges), ECLI:EU:C:2021:596; TEDH *Grzęda c. Polonia* [GS], 15.3.2022, demanda n.º 43572/18.

² *CEELI Guidelines on Judicial Vetting*, 7 de marzo de 2024: «Evaluación exhaustiva: una valoración excepcional, integral y extraordinaria de todos los miembros del poder judicial y sus órganos de autogobierno». «Depuración ideológica: un proceso de selección de individuos —a menudo funcionarios, empleados del Estado o miembros de determinadas profesiones en regímenes posautoritarios y no democráticos— diseñado para excluir del cargo público a aquellos implicados en abusos, incluida la conculcación de los derechos humanos, o que colaboraron con los regímenes anteriores».

meramente ilustrativo, la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces, el Informe del Secretario General del Consejo de Europa sobre el estado de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho en Europa de 2023, la Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades, el Informe de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) sobre la independencia del sistema judicial, el Informe de evaluación de los sistemas judiciales europeos: ciclo de evaluación de 2024 de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), los resultados de la Cuarta Ronda de Evaluación del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) respecto de los jueces, la revisión de la aplicación del Plan de acción del Consejo de Europa sobre el fortalecimiento de la independencia y la imparcialidad judicial del Comité Europeo de Cooperación Jurídica (CDCJ) y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). En el mismo se han tenido igualmente en cuenta los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura de las Naciones Unidas, los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, el Informe de la Red Europea de Consejos del Poder Judicial (RECJ) sobre independencia, rendición de cuentas y calidad del poder judicial y otros instrumentos relevantes.

9. En el Informe se han tenido también en consideración las respuestas de los miembros del CCJE al cuestionario sobre la responsabilidad disciplinaria de los jueces y el borrador preliminar preparado por la experta designada por el Consejo de Europa, la Dra. Jannika Jahn.

III. Acotar la aplicación oportuna de la responsabilidad disciplinaria judicial

10. Las competencias de un juez están vinculadas a los valores de la verdad, la justicia, la equidad y la libertad.³ Los jueces deben desempeñar sus funciones de acuerdo con la conducta profesional más intachable a fin de ejercer su rol constitucional.⁴ El corolario de que la sociedad otorgue a los jueces unas competencias tan amplias es que debe existir algún medio de que rindan cuentas, e incluso para destituirlos de su cargo, en caso de que la conducta indebida haya sido tan grave que se justifique tal extremo.⁵ Este es especialmente el caso de la corrupción judicial, que socava los cimientos de la confianza de la sociedad en la imparcialidad y la independencia judiciales.⁶ La responsabilidad disciplinaria es un medio de asegurarse de que los jueces se someten a sus criterios de conducta profesional. Por lo tanto, contribuye a mantener la confianza pública en el funcionamiento de la administración de justicia.
11. No obstante, la responsabilidad disciplinaria no significa que el poder judicial sea responsable y, por tanto, esté subordinado a otro poder del Estado o que permita a otros poderes del Estado despojar a los jueces de sus derechos y libertades individuales.⁷ Eso equivaldría a traicionar la función constitucional del poder judicial, a saber, erigirse en un poder del Estado consistente en árbitros independientes cuya función es resolver casos imparcialmente y conforme a Derecho.⁸ Menoscararía asimismo la base misma de un Estado de Derecho que garantiza derechos y libertades específicos a sus ciudadanos.⁹

³ Informe n.º 18 del CCJE (2015), apartado 18.

⁴ En su Informe n.º 3 (2002), el CCJE abordó dichos criterios y principios de conducta profesional.

⁵ Informe n.º 18 del CCJE (2015), apartado 33.

⁶ Informe n.º 18 del CCJE (2015), apartado 33.

⁷ Informe n.º 18 del CCJE (2015), apartado 20.

⁸ Informe n.º 18 del CCJE (2015), apartado 20.

⁹ Véase TEDH, Denisov c. Ucrania [GS], 25.9.2018, demanda n.º 76639/11, apartados 83 y siguientes; Baka c. Hungría.

12. Como patrón general, el CCJE subraya por tanto que los derechos individuales de los jueces y su legitimidad funcional, que sirve de justificación y limitación de sus competencias estatales, deben establecer los límites oportunos para la responsabilidad disciplinaria de los jueces. Esto significa que la responsabilidad disciplinaria no puede interferir con el ejercicio legítimo de los derechos individuales de los jueces, como su libertad de expresión, consagrada en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), su derecho al respeto a la vida privada y familiar en virtud del artículo 8 del CEDH o su derecho a un proceso equitativo con arreglo al artículo 6 del CEDH.¹⁰ Además, las razones subyacentes a la responsabilidad disciplinaria judicial deben estar vinculadas inherentemente a la función constitucional del poder judicial. Esto incluye la necesidad de asegurarse de que los jueces actúan como árbitros independientes e imparciales, respetando el Estado de Derecho, y que contribuyen en general al funcionamiento correcto de la administración de justicia.
13. Los principios básicos de esta acotación del uso correcto de la responsabilidad disciplinaria judicial son:
- a. la responsabilidad disciplinaria es importante para garantizar una administración de justicia adecuada, de acuerdo con el Estado de Derecho;
 - b. la responsabilidad disciplinaria es necesaria para mantener la confianza en el poder judicial;
 - c. la responsabilidad disciplinaria no debe socavar la independencia del poder judicial;
 - d. el ámbito de aplicación de la responsabilidad disciplinaria debe estar perfectamente acotado a fin de encajar en el Estado de Derecho;
 - e. las instituciones procesales participantes en los procedimientos disciplinarios deben respetar la separación de poderes y la correcta administración de justicia;
 - f. el ejercicio legítimo de los derechos legales de un juez no debe dar lugar a una responsabilidad disciplinaria;
 - g. toda acción disciplinaria impuesta a un juez debe ser proporcionada.

IV. Marco legislativo y organización de los procedimientos disciplinarios contra los jueces

14. Las respuestas de los Estados miembros del CCJE al cuestionario revelan que todos cuentan con un marco legislativo para procedimientos disciplinarios contra los jueces. En algunos países, las disposiciones correspondientes están consagradas en la Constitución, pero en la mayoría van plasmadas en leyes ordinarias, articuladas o no en decretos, ordenanzas o normativas adicionales. En algunos Estados, aunque no en todos, los jueces o las asociaciones judiciales han participado en la redacción de dichas leyes.
15. La organización de los procedimientos disciplinarios varía en función del país. Con arreglo a sus similitudes y diferencias, los sistemas de organización disciplinaria pueden dividirse en dos grandes categorías: el sistema de consejos y el sistema de tribunales. El sistema de consejos se refiere a un sistema en el que un Consejo del Poder Judicial toma la decisión final, mientras que, en el sistema de tribunales, se trata de un tribunal disciplinario. En el sistema de tribunales, es normalmente el Ministerio de Justicia o un fiscal general quien entabla el procedimiento disciplinario contra un juez ante el tribunal disciplinario. En el sistema de consejos, el grupo de personas e instituciones que pueden entablar dicho procedimiento ante el consejo judicial es mucho más amplio. Abarca desde el Ministerio de Justicia hasta presidentes de tribunales, las partes en una causa, personas físicas o abogados. En ambos sistemas, las quejas o la información sobre una conducta judicial indebida deben presentarse por vías formales o informales a la institución competente sin restricciones personales.

¹⁰ Véase TEDH, *Denisov c. Ucrania* [GS], 25.9.2018, demanda 4.^o 76639/11, apartados 83 y siguientes; *Baka c. Hungría*.

16. En algunos sistemas de consejos, existe un procedimiento de recurso dentro del Consejo del Poder Judicial; en otros, el recurso se remite a un tribunal superior, incluso ante el tribunal constitucional en ciertas circunstancias. En varios países, los presidentes de los tribunales están investidos de la autoridad de adoptar una decisión disciplinaria en casos de advertencias o amonestaciones menores. Solo en algunos países, el procedimiento disciplinario es gestionado por una comisión parlamentaria de disciplina judicial, por el presidente del Tribunal Supremo, por el presidente de apelaciones o por la Junta Disciplinaria Gubernamental para Altos Funcionarios. En algunos pocos supuestos, el defensor del pueblo y el canciller de justicia pueden incoar procedimientos disciplinarios.
17. En la gran mayoría de los países existen salvaguardias para proteger la independencia y la imparcialidad de las instituciones participantes en los procedimientos disciplinarios, especialmente el órgano decisorio. En algunos de ellos, se dispone de salvaguardias para garantizar que todas las instituciones sean independientes tras la fase inicial, incluido el órgano instructor y el órgano decisorio. En otros países, se señalan algunos riesgos de una determinada forma de politización del procedimiento. Tal es el supuesto cuando los fiscales instructores están subordinados al Ministerio de Justicia, cuando la misma persona incoa y resuelve el procedimiento como miembro del Consejo del Poder Judicial o cuando los miembros de dicho Consejo son nombrados por el Parlamento. Un riesgo similar existe si los miembros del Consejo del Poder Judicial son designados por el Ejecutivo.
18. El CCJE destaca la importancia de disponer de salvaguardias sólidas a escala constitucional o legislativa en cuanto a la responsabilidad disciplinaria de los jueces y de aplicarlas en la práctica.¹¹ Subraya que la independencia de los jueces debe protegerse adecuadamente contra procedimientos disciplinarios arbitrarios e indebidos. Siempre que se establezcan normas a nivel infralegislativo, se ha de tener una especial consideración a la necesidad de garantizar la independencia, imparcialidad y transparencia de todo procedimiento disciplinario. En el proceso de preparación de las leyes en materia de disciplina judicial, es esencial que se consulte y tenga en cuenta la opinión de los jueces, incluidas sus asociaciones,¹² a las que debe brindarse la posibilidad de estudiar y comentar la legislación prevista en cuestiones ligadas al estatus judicial.¹³
19. El órgano responsable de la incoación de un procedimiento disciplinario y su investigación no debe ser el mismo que el encargado de su resolución. El CCJE recomienda que los Estados miembros cuenten con un órgano o persona específicos responsables de la recepción de quejas, la obtención de las alegaciones del juez y la consideración a la luz de las mismas de si concurren o no argumentos suficientes contra el juez para iniciar dicho procedimiento. El órgano instructor debe estar libre de influencias de una autoridad política. En algunos ordenamientos jurídicos donde la administración de justicia está bajo la autoridad del Ministerio de Justicia, puede existir un riesgo real en este sentido cuando los fiscales disciplinarios son nombrados por el Gobierno¹⁴ o por autoridades vinculadas a este y cuando están sistemáticamente subordinados al poder ejecutivo encargado de la administración de justicia.

¹¹ Revisión de la aplicación del Plan de acción del Consejo de Europa sobre el fortalecimiento de la independencia y la imparcialidad judicial del CDCJ, apartados 223-224.

¹² Informe n.º 18 del CCJE (2015), apartado 31.

¹³ Informe n.º 23 del CCJE (2020), capítulo IX, cláusula 7.

¹⁴ En algunos Estados miembros, incluso el presidente del tribunal puede tener un vínculo con el Ejecutivo.

20. Los jueces que se enfrenten a un cargo disciplinario deben tener derecho a acceder a un tribunal o autoridad independientes establecidos en Derecho en virtud del artículo 6 del CEDH.¹⁵ Es muy importante que en tales procedimientos disciplinarios quede descartada cualquier influencia de las ramas ejecutiva o parlamentaria del Gobierno en el órgano decisorio.¹⁶ Los Consejos del Poder Judicial son los mejor situados al respecto.¹⁷ Cuando el órgano disciplinario que toma la decisión no es en sí un tribunal, sus miembros deben reunir los requisitos generales de independencia e imparcialidad. Entre los criterios respectivos se cuenta un nombramiento adecuado, una duración del cargo preestablecida, la seguridad de dicho cargo, la garantía contra injerencias, la imagen de independencia y la posibilidad de recusación en caso de parcialidad.¹⁸
21. En cuanto al procedimiento de nombramiento, el CCJE confirma su postura de que los miembros de los órganos disciplinarios distintos a los tribunales deben ser nombrados por una autoridad independiente consistente principalmente en jueces designados por otros jueces.¹⁹
22. En relación con la composición del órgano decisorio, el CCJE observa que un ministro de Justicia no debe ser miembro del Consejo del Poder Judicial, que actúa como órgano disciplinario, especialmente si también tiene autoridad para entablar un procedimiento contra un juez.²⁰ Esto supondría un problema no solo para la independencia y la imparcialidad del poder judicial, sino también para el principio constitucional de la separación de poderes. Los miembros del órgano disciplinario deben quedar excluidos de la investigación preliminar en un caso disciplinario, ya que dicha duplicación de funciones podría arrojar dudas objetivas sobre su imparcialidad.²¹ Los representantes de la acusación, o sea, el fiscal general y los delegados por las autoridades encargadas de la persecución de los delitos, que son responsables en la fase de instrucción del procedimiento disciplinario, no deben formar parte del órgano disciplinario de los jueces. Esto combinaría la función de investigación y acusación por una parte y la función judicial por la otra.²²
23. En los Estados miembros en los que hay miembros legos, la mayoría de los miembros deben formar parte del poder judicial.
24. Un órgano de revisión debe tener competencia para anular las resoluciones disciplinarias y adoptar medidas adicionales para reparar los efectos negativos de tales decisiones, como la inmediata rehabilitación en el cargo.

¹⁵ Véase TEDH, Paják c. Polonia, 24.10.2023, demandas n.ºs 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, apartados 167-200, esp. 194-195; TEDH, Baka c. Hungría [GS], demanda n.º 20261/12, 23.6.2016, apartados 100-106; véase Vilho Eskelinen y otros c. Finlandia, 19.4.2007, demanda n.º 63235/00, apartado 62; véase la Recomendación CM/Rec(2010)12, apartado 69.

¹⁶ Véase TEDH, Reczkowicz c. Polonia, 22.7.2021, demanda n.º 43447/19; TEDH, Tuleya c. Polonia, 6.7.2023, demandas n.ºs 21181/19, 51751/20, apartado 340; TEDH, Miroslava Todorova c. Bulgaria, 19.10.2021, demanda n.º 40072/13. Véase el Informe *ad hoc* del GRECO relativo a Polonia (Norma 34), apartado 59, inciso iv); Cuarta Ronda de Evaluación del GRECO: prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales, informe intermedio de cumplimiento relativo a Polonia 2021, apartado 73.

¹⁷ Informe de la Comisión de Venecia sobre la Independencia del Sistema Judicial, 12-13 de marzo de 2010, apartado 43.

¹⁸ Véase TEDH, Denisov c. Ucrania [GS], 25.9.2018, demanda n.º 76639/11, apartados 60-65.

¹⁹ Informe n.º 3 del CCJE (2002), apartado 77; véase TEDH, Denisov c. Ucrania [GS], 25.9.2018, demanda n.º 76639/11, apartados 68-72; TEDH, Volkov c. Ucrania, 9.1.2013, demanda n.º 21722/11, apartado 112.

²⁰ Véase Paják c. Polonia, 24.10.2023, demandas n.ºs 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19.

²¹ Véase TEDH, Denisov c. Ucrania [GS], 25.9.2018, demanda n.º 76639/11, apartados 68-72; TEDH, Volkov c. Ucrania, 9.1.2013, demanda n.º 21722/11, apartado 115. Comisión de Venecia CDL-AD(2015)042, apartado 73.

²² TEDH, Denisov c. Ucrania [GS], 25.9.2018, demanda n.º 76639/11, apartados 68-72; TEDH, Volkov c. Ucrania, 9.1.2013, demanda n.º 21722/11, apartado 114.

No es suficiente con que el órgano de revisión se limite a declarar la ilegalidad de una decisión anterior.²³

25. Es esencial que dicho órgano de revisión excluya a los miembros que participaron también en el órgano que conoció del procedimiento disciplinario original.²⁴

V. Motivos de responsabilidad disciplinaria

26. En la mayoría de los Estados miembros del CCJE, los motivos de responsabilidad disciplinaria están dispuestos en Derecho y abarcan las conductas indebidas judiciales y extrajudiciales. Su contenido y formulación pueden variar. Debido a la diversidad cultural, que se refleja en las expectativas de la sociedad en cuanto al comportamiento de los jueces, pueden diferir los motivos de responsabilidad disciplinaria, especialmente en cuanto a su conducta privada. Mientras que los jueces pueden expresar opiniones políticas controvertidas en los medios sociales en un país, en otro no podrían hacerlo. En algunos países, los motivos de responsabilidad judicial están enumerados en una lista exhaustiva estrictamente formulada; en otros, figuran en formulaciones más abiertas a interpretación.
27. El ejercicio legítimo por parte de los jueces de sus derechos en virtud del artículo 10 del CEDH no debe dar lugar a responsabilidad disciplinaria.²⁵ El derecho a la libertad de expresión incluye el derecho de los jueces a hablar en público sobre los procedimientos disciplinarios contra ellos o sus pares. Sin embargo, los jueces deben invocar primero las vías de recurso existentes antes de hacer pública la situación.²⁶ Los motivos de responsabilidad disciplinaria no deben cercenar tampoco el derecho de un juez al respeto de la vida privada y familiar expuesto en el artículo 8 del CEDH.
28. En cada Estado miembro, la legislación debe definir expresamente²⁷ y, en la medida de lo posible, en términos específicos,²⁸ los motivos por los que se pueden entablar procedimientos disciplinarios contra los jueces. Al respecto, se ha de descartar la posibilidad de introducir motivos *ad hoc* con aplicación retroactiva. Las disposiciones ambiguas (como «romper el juramento» o «comportamiento poco ético») se prestan a interpretaciones excesivamente amplias y abusos, lo que puede resultar peligroso para la independencia de los jueces.²⁹ La necesidad de especificidad no debe excluir la posibilidad de emplear formulaciones abiertas, siempre que el margen interpretativo corresponda a órganos independientes.³⁰ La publicación periódica de decisiones disciplinarias puede ayudar a aclarar en mayor medida las disposiciones legislativas.³¹
29. Una resolución judicial, incluidas la interpretación del Derecho, la evaluación de los hechos o la ponderación de las pruebas, no debe dar lugar a responsabilidad disciplinaria, excepto en casos de alevosía, dolo o negligencia grave.³² Igualmente, el planteamiento de cuestiones prejudiciales en virtud del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) no debe dar lugar a responsabilidad judicial. Todo acto que afecte a la posibilidad de recurrir a la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) representa un grave ataque contra el Estado

²³ TEDH, Denisov c. Ucrania [GS], 25.9.2018, demanda n.º 76639/11, apartado 74; TEDH, Volkov c. Ucrania, 9.1.2013, demanda n.º 21722/11, apartado 124-129.

²⁴ TEDH, Kozan c. Turquía, 1.3.2022, demanda n.º 16695/19, apartado 79.

²⁵ Informe n.º 25 del CCJE (2022), apartado 35 y recomendaciones.

²⁶ Informe n.º 25 del CCJE (2022), apartado 53.

²⁷ Comisión de Venecia CDL-AD(2016)009, apartado 34.

²⁸ Informe n.º 3 del CCJE (2002), apartado 77.

²⁹ Comisión de Venecia CDL-AD(2016)013, apartados 24-27; CDL-AD(2018)032, apartado 78.

³⁰ Comisión de Venecia CDL-AD(2016)013, apartado 25.

³¹ Comisión de Venecia CDL-AD(2016)013, apartado 27.

³² Informe n.º 18 del CCJE (2015), apartado 37; Recomendación CM/Rec(2010)12, apartado 66.

de Derecho. Los motivos de responsabilidad disciplinaria de los jueces deben concernir a una conducta judicial contraria a uno de los valores básicos que el poder judicial debe materializar: independencia, imparcialidad, corrección, integridad, igualdad de trato, competencia y diligencia.³³ El CCJE advierte contra la justificación de la responsabilidad disciplinaria de los jueces en función de la reputación del poder judicial, salvo cuando se interprete en relación con la autoridad de la judicatura y la confianza pública en ella.

30. El CCJE recalca la importancia de un criterio de umbral para demarcar las conductas indebidas que podrían justificar la imposición de sanciones disciplinarias de otras formas de comportamiento censurables. Aplicar sanciones disciplinarias a un acto que solo podría haber «afectado a la actividad del tribunal» es excesivo.³⁴
31. Las normas éticas deben distinguirse claramente en Derecho de las conductas indebidas que justifican sanciones disciplinarias. Comoquiera que el propósito de un código ético es totalmente diferente del logrado mediante un procedimiento disciplinario, utilizar dicho código como herramienta disciplinaria contra los jueces tiene repercusiones potencialmente graves en la independencia judicial. Cuando las normas éticas y las reglas de conducta profesional convergen con respecto a las conductas extrajudiciales que pueden comprometer la confianza pública en el poder judicial, el criterio de umbral ayuda a distinguir qué comportamiento es contrario a la ética y cuál debe desencadenar una responsabilidad disciplinaria.

VI. Salvaguardias en los procedimientos disciplinarios contra los jueces

32. El procedimiento puede dividirse, a grandes rasgos, en cuatro fases: la fase de información o queja, la fase de investigación, la fase de informe o incoación y la fase de resolución. En la mayoría de los países, los jueces son informados en la primera o segunda fase del procedimiento. Solo algunos países cuentan con un mecanismo de queja formalizado. El resto del procedimiento está regulado formalmente en la mayor parte de los Estados miembros. En vista de la diversa organización del procedimiento, diferentes órganos participan en las cuatro fases del mismo. En algunos países, un Panel de Instrucción reunido por el Consejo del Poder Judicial dirige la fase de investigación, que concluye con un informe que sienta las bases para la decisión sobre la denuncia disciplinaria por parte del Consejo del Poder Judicial. En otros países, las investigaciones de la fiscalía desembocan en un cargo específico, del que conoce un tribunal. Mientras que en algunos países los procedimientos disciplinarios siguen las reglas procesales del derecho civil, en otros se atienen a las del derecho penal o administrativo. Solo en ciertos países los casos disciplinarios se deciden tras una vista pública. En muchos países en los que las decisiones finales se hacen públicas, van anonimizadas.
33. Esto es esencial para evitar cualquier abuso de los procedimientos disciplinarios. Así pues, la incoación de dichos procedimientos tiene que basarse en motivos jurídicos válidos. Los motivos han de reunir los criterios de legalidad, o sea, deben estar claramente definidos y ser precisos y de aplicación previsible, de manera que un juez pueda prever en una medida razonable las consecuencias disciplinarias que puede acarrear una acción determinada.³⁵ Las quejas abusivas o aquellas que se refieran únicamente a la decisión de un juez o a su actuación en un procedimiento ante él, respecto de las cuales exista un recurso disponible (es decir, error de juicio, de procedimiento o de Derecho sustantivo), deben ser rechazadas por inadmisibles. Los

³³ Véanse los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial (2002).

³⁴ Comisión de Venecia CDL-AD(2014)006, apartado 35.

³⁵ TEDH, *Khlaifia y otros c. Italia* [GS], 15.12.2016, 16483/12, apartado 92; J.N. c. el Reino Unido, 19.5.2016, 37289/12, apartado 77; *Del Río Prada c. España* [GS], 21.10.2013, 42750/09, apartado 125; *Medvedyev y otros c. Francia* [GS], 29.3.2010, 3394/03, apartado 80.

Estados miembros deben ser conscientes de que permitir las quejas como medio de instigar procedimientos disciplinarios podría conllevar su acumulación, con efectos perniciosos sobre su resolución puntual.³⁶ En tales supuestos, el CCJE aconseja a los Estados miembros disponer de algún tipo de sistema de filtro para la gestión de las quejas.

34. El CCJE aboga por los plazos de prescripción respecto de los procedimientos disciplinarios a fin de garantizar la seguridad jurídica de los jueces, asegurando que no puedan ser sancionados por conductas que se remontan demasiado en el tiempo. Con respecto al cargo judicial, esta seguridad jurídica apoya la independencia de un juez. En algunos países, el ministro de Justicia está autorizado a entablar procedimientos disciplinarios. Si esta potestad no se extingue tras un determinado período de tiempo desde la posible conducta indebida, los procedimientos disciplinarios contra los jueces podrían utilizarse para ejercer presión sobre ellos.
35. El CCJE destaca que todas las garantías procesales generales consagradas en el artículo 6 del CEDH se aplican a los procedimientos disciplinarios contra los jueces.³⁷ Los Estados miembros deben establecer en Derecho normas procesales claras aplicables a los procedimientos disciplinarios contra los jueces.
36. En cuanto al requisito de un proceso equitativo, el CCJE recalca que los jueces deben tener la oportunidad de participar efectivamente en los procedimientos disciplinarios contra ellos. Los jueces tienen derecho a ser informados y oídos y, en los países en los que los procedimientos disciplinarios se celebran en procedimientos contradictorios de Derecho penal, a defenderse. El CCJE insta a los Estados miembros a garantizar que la igualdad de armas esté asegurada en los procedimientos contradictorios. A tal efecto, el juez debe tener derecho a contar con asistencia letrada. Si en la vista se permiten pruebas testificales, los testigos de ambas partes deben recibir el mismo trato.³⁸ Por añadidura, en caso de duda, un juez solo puede ser declarado responsable de una conducta indebida, con la consiguiente responsabilidad disciplinaria, si el comportamiento en cuestión ha quedado demostrado.
37. El carácter público del procedimiento ante los órganos judiciales protege a los litigantes contra la administración de justicia en secreto, en ausencia del escrutinio público.³⁹ Por ende, el CCJE subraya que, aunque las investigaciones deben ser confidenciales,⁴⁰ la vista debe celebrarse en sesión pública, a menos que el juez rehúse tal posibilidad.⁴¹ Las decisiones disciplinarias deben estar debidamente motivadas, o sea, han de abordar todos los aspectos relevantes planteados por el órgano instructor y el juez.⁴² Igualmente, deben ser anunciadas y publicadas. Al publicarse, los nombres se podrán anonimizar con arreglo a la legislación de protección de datos. Las decisiones deben también publicarse en un informe público y complementarse con estadísticas sobre resoluciones disciplinarias.⁴³ Tal extremo es importante para que la responsabilidad disciplinaria del poder judicial sea transparente para la ciudadanía y, así, reforzar la confianza pública en una administración de justicia correcta.

³⁶ Véase Estándares judiciales mínimos V: procedimientos disciplinarios y responsabilidad de los jueces. Informe de la RECJ 2014-2015, p. 25.

³⁷ Véase TEDH, *Baka c. Hungría* [GS], 23.6.2016, demanda n.º 20261/12, apartados 100-106; véase Vilho Eskelinen y otros, citado anteriormente, § 62.

³⁸ TEDH, *Ankerl c. Suiza*, 23.10.1996, demanda n.º 17748/91, apartado 38; en comparación, véase *Dombo Beheer B.V. c. los Países Bajos*, 27.10.1993, demanda n.º 14448/88, apartado 35.

³⁹ TEDH, *Fazliyski c. Bulgaria*, 1.6.2010, demanda n.º 40908/05, apartado 69.

⁴⁰ Comité de ministros, Rec. 2010 (12).

⁴¹ TEDH, *Ramos Nunes de Carvalho e sá c. Portugal* [GS], 6.11.2018, 55391/13, 57728/13, 74041/13, apdo. 208.

⁴² Véase *Simić c. Bosnia-Herzegovina* (dec.), 15.11.2016, 75255/10, apartados 35-36.

⁴³ Véase el Informe n.º 3 del CCJE (2002).

38. Los Estados miembros deben llevar a cabo los procedimientos en un plazo razonable. Esto significa que la justicia se ha de impartir sin demora, ya que los retrasos podrían poner en peligro su eficacia y credibilidad.⁴⁴ El carácter razonable de los tiempos se debe evaluar a la luz de la complejidad del caso y de todas las circunstancias pertinentes, así como de la importancia del asunto para el demandante.⁴⁵
39. El CCJE reitera su postura de que los jueces deben contar con el derecho a recurrir sus resoluciones y sanciones disciplinarias.⁴⁶

VII. Sanciones disciplinarias contra jueces

40. En la mayoría de los Estados existe una lista exhaustiva de las posibles sanciones disciplinarias contra los jueces. Sin embargo, sigue habiendo un cierto margen interpretativo para la aplicación de las sanciones en cada caso en concreto. En todos los Estados, el principio de proporcionalidad se aplica a la determinación de la sanción correspondiente. Entre las sanciones se cuentan las advertencias, las amonestaciones, las multas en varios grados, la reasignación de puesto, la suspensión del cargo, la jubilación anticipada (obligatoria) y la destitución.
41. El CCJE reitera que las sanciones disciplinarias deben estar claramente definidas en Derecho, ser fácilmente accesibles y figurar enumeradas en una lista exhaustiva.⁴⁷ Su imposición debe corresponder a un órgano judicial. Los casos iguales deben tratarse de igual manera. El principio de proporcionalidad debe presidir la decisión.⁴⁸ Este requiere un equilibrio entre la gravedad del delito y sus consecuencias, por una parte, y la naturaleza y la severidad de la sanción, por la otra.⁴⁹ La destitución de un juez se debe ordenar solo como último recurso en casos excepcionalmente graves.⁵⁰ Tal extremo, porque la seguridad del cargo es una de las principales salvaguardias de la independencia judicial. Aunque la inamovilidad de un juez no significa que no pueda ser asignado a un cometido diferente,⁵¹ un traslado o reasignación (incluso de manera temporal) o una degradación de presidente de tribunal a juez ordinario solo deberían estar justificados por una falta judicial grave.⁵² El CCJE aboga contra las reducciones salariales como sanciones disciplinarias, ya que los jueces deben percibir una remuneración igual por el mismo trabajo.

⁴⁴ TEDH [GS], Scordino c. Italia (n.º 1) [GS], 29.3.2006, demanda n.º 36813/97, apartado 224.

⁴⁵ TEDH, Comingersoll S.A. c. Portugal [GS], 6.4.2000, demanda n.º 35382/97; TEDH, Frydlender c. Francia [GS], 27.6.2000, demanda n.º 30979/96, apartado 43; TEDH, Sürmeli c. Alemania [GS], 8.6.2006, demanda n.º 75529/01, apartado 128.

⁴⁶ Recomendación CM/Rec(2010)12, apartado 69; véase Cuarta Ronda de Evaluación del GRECO: prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales: conclusiones y tendencias (2017), p. 18.

⁴⁷ Informe n.º 3 del CCJE (2002), apartado 77; véase en cuanto a la aplicación del principio de proporcionalidad, Recomendación CM/Rec(2010)12, apartado 69; Comisión de Venecia CDL-AD(2014)039, apartado 72.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Comisión de Venecia CDL-AD(2014)039, apartado 72.

⁵⁰ Véase Comisión de Venecia CDL-AD(2015)042, apartado 113; Cuarta Ronda de Evaluación del GRECO: prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales: conclusiones y tendencias (2017), p. 18.

⁵¹ La inamovilidad es un elemento clave para garantizar la independencia judicial, TEDH, Baka c. Hungría [GS], 23.6.2016, demanda n.º 20261/12, apartado 172; Informe n.º 1 del CCJE (2001), apartados 57-59.

⁵² Véase Informe de evaluación de los sistemas judiciales europeos de la CEPEJ, ciclo de evaluación de 2022 (datos de 2020), p. 50.

42. Todos los factores atenuantes y agravantes del caso individual deben recibir la debida consideración a fin de esclarecer con nitidez la responsabilidad del juez a la luz de las circunstancias específicas en las que se cometió la infracción disciplinaria. En la evaluación se deben incluir la labor y el comportamiento del juez en el pasado.
43. En todos los casos, al evaluar la sanción oportuna, se ha de tener en cuenta el posible «efecto disuasorio» que una sanción determinada puede tener en el juez en concreto y el resto de jueces.⁵³
44. El CCJE recalca que determinadas medidas que pueden tener el mismo efecto que las sanciones disciplinarias deben tratarse como tales, con la aplicación de todos los derechos judiciales y garantías procesales.⁵⁴ Este es el caso, por ejemplo, cuando se reduce la edad de jubilación de los jueces y el Ministerio de Justicia o un órgano bajo su control político están facultados para decidir si el mandato de un juez, cuya edad de jubilación originalmente era superior, se «prorroga» conforme a la nueva ley hasta el final del mandato originalmente establecido.

VIII. Recomendaciones

1. La responsabilidad disciplinaria de los jueces es importante para garantizar una administración de justicia correcta de acuerdo con el Estado de Derecho y necesaria para mantener la confianza en el poder judicial.
2. Los jueces deben llevar a cabo sus funciones de conformidad con la conducta profesional más intachable a fin de ejercer su rol constitucional. La responsabilidad disciplinaria es un medio de asegurarse de que los jueces se someten a sus criterios de conducta profesional.
3. La responsabilidad disciplinaria no debe socavar la independencia del poder judicial.
4. Los Estados miembros deben contar con salvaguardias sólidas a escala constitucional o legislativa en cuanto a la responsabilidad disciplinaria de los jueces e implementarlas en la práctica.
5. Las instituciones procesales participantes en los procedimientos disciplinarios deben respetar la separación de poderes y la correcta administración de justicia.
6. El órgano responsable de la incoación de un procedimiento disciplinario y su investigación no debe ser el mismo que el encargado de su resolución. Los Estados miembros deben contar con un órgano o persona específicos responsables de la recepción de quejas, la obtención de las alegaciones de un juez y la consideración de si concurren o no argumentos suficientes contra el juez para iniciar dicho procedimiento.
7. Los jueces objeto de un cargo disciplinario deben tener derecho a acceder a un tribunal o autoridad independientes establecidos en Derecho con arreglo al artículo 6 del TEDH.
8. Un órgano de revisión debe tener competencia para anular las resoluciones disciplinarias y adoptar medidas adicionales para reparar los efectos negativos de tales decisiones, como la inmediata rehabilitación en el cargo.

⁵³ Véase TEDH, *Baka c. Hungría* [GS], 23.6.2016, demanda n.º 20261/12, apartado 173; *Żurek c. Polonia*, 16.6.2022, 39650/18, apartado 227, *Kozan c. Turquía*, 1.3.2022, 16695/19, apartado 68.

⁵⁴ Véase TEDH, *Pajak c. Polonia*, 24.10.2023, demandas n.ºs 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, apartados 167-200.

9. El ámbito de aplicación de la responsabilidad disciplinaria debe estar perfectamente acotado a fin de encajar en el Estado de Derecho. La legislación debe definir expresamente y, en la medida de lo posible, en términos específicos, los motivos por los que se pueden entablar procedimientos disciplinarios contra los jueces. Si se utilizan formulaciones abiertas, el margen interpretativo debe corresponder a órganos independientes.
10. El ejercicio legítimo de los derechos legales de un juez no debe dar lugar a una responsabilidad disciplinaria.
11. Las razones subyacentes a la responsabilidad disciplinaria judicial deben estar vinculadas inherentemente a la función constitucional del poder judicial. Esto incluye la necesidad de asegurarse de que los jueces actúan como árbitros independientes e imparciales, respetando el Estado de Derecho, y que contribuyen en general al funcionamiento correcto de la administración de justicia.
12. Una resolución judicial, incluidas la interpretación del Derecho, la evaluación de los hechos o la ponderación de las pruebas, no debe dar lugar a responsabilidad disciplinaria, excepto en casos de alevosía, dolo o negligencia grave. El planteamiento de cuestiones prejudiciales en virtud del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) nunca debe dar lugar a responsabilidad judicial.
13. Se debe establecer un criterio de umbral para demarcar las conductas indebidas que podrían justificar la imposición de sanciones disciplinarias de otras formas de comportamiento censurables. Aplicar sanciones disciplinarias a un acto que solo podría haber «afectado a la actividad del tribunal» es excesivo.
14. Las normas éticas deben distinguirse claramente en Derecho de las conductas indebidas que justifican sanciones disciplinarias.
15. Los Estados miembros deben establecer en Derecho normas procesales claras aplicables a los procedimientos disciplinarios contra los jueces.
16. Los jueces deben tener la oportunidad de participar efectivamente en los procedimientos disciplinarios contra ellos. Deben contar con el derecho a recurrir sus resoluciones y sanciones disciplinarias.
17. Las sanciones disciplinarias deben estar claramente definidas en Derecho, ser fácilmente accesibles y figurar enumeradas en una lista exhaustiva.
18. Toda acción disciplinaria impuesta a un juez debe ser proporcionada.
19. La destitución de un juez se debe ordenar solo como último recurso en casos excepcionalmente graves.
20. En todos los casos, al evaluar la sanción oportuna, se ha de tener en cuenta el posible «efecto disuasorio» que una sanción determinada puede tener en el juez en concreto y el resto de jueces.
21. Las medidas disciplinarias no deben sustituirse por procedimientos de investigación. Además, estos pueden ser admisibles, pero únicamente en la transición de un Gobierno autoritario a uno democrático. Existen medios adecuados para luchar contra la corrupción y dicha investigación no se encuentra entre ellos.