



Estrasburgo, 23 de noviembre de 2001
[ccje/doc2001/ccje(2001)op n.º 1f]

CCJE (2001) OP N.º 2

CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS (CCJE)

INFORME N.º 2 (2001)

DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LOS JUECES EUROPEOS (CCJE)

**A LA ATENCIÓN DEL COMITÉ DE MINISTROS
DEL CONSEJO DE EUROPA**

**RELATIVO A LA FINANCIACIÓN Y A LA GESTIÓN DE LOS TRIBUNALES
DESDE LA CONSIDERACIÓN DE LA EFICACIA DE LA JUSTICIA
Y RESPECTO DE LAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 6
DE LA CONVENCIÓN EUROPEA DE LOS DERECHOS HUMANOS**

1. El Consejo Consultivo de los Jueces Europeos (CCJE) ha redactado el presente informe en base, por un lado, a las respuestas de los Estados a un cuestionario y, por otro, a textos elaborados por el Grupo de trabajo del CCJE y según textos elaborados por la presidencia y la vicepresidencia del CCJE y por el especialista del CCJE en esta materia, el Señor Jaceck CHLEBENY (Polonia).

2. El CCJE reconoce que la financiación de los tribunales está estrechamente relacionada con la independencia de los jueces, ya que determina las condiciones en las que los Tribunales desempeñan sus funciones.

3. Además, existe una relación evidente entre, por un lado, la financiación y la gestión de los tribunales y, por otro, los principios de la Convención Europea de los Derechos Humanos. El acceso a la justicia y el derecho a un proceso equitativo no están asegurados en condiciones normales, si una causa no puede ser examinada en un plazo razonable por un tribunal que disponga de la consignación presupuestaria y de medios adecuados para actuar con eficacia.

4. El conjunto de los principios y de las normas generales del Consejo de Europa en materia de financiación y de gestión de los tribunales, deja en manos de los Estados el deber de facilitar los medios financieros que permitan responder a las necesidades de los distintos sistemas judiciales.

5. **El CCJE reconoce que, aunque la financiación de los tribunales sea un elemento del presupuesto presentado al Parlamento por el Ministerio de Economía, esta financiación no debe quedar sometida a las fluctuaciones políticas.** La importancia de los recursos que un país puede dedicar a sus tribunales depende de una decisión política; pero en un sistema basado en la separación de los poderes, siempre es necesario vigilar que ni el poder ejecutivo, ni el poder legislativo ejerzan cualquier presión sobre la justicia a la hora de fijar su presupuesto. **Las decisiones en materia de atribución de medios económicos a los tribunales han de ser tomadas dentro del respeto más absoluto hacia la independencia de los jueces.**

6. En la mayoría de los países, el Ministerio de Justicia tiene presentar el presupuesto de los tribunales al Ministerio de Economía para negociar dicho presupuesto con él. En muchos países, los jueces se adelantan, en la medida en la que los tribunales dirigen directa o indirectamente, propuestas al Ministerio de Justicia. Sin embargo, puede ocurrir que los tribunales sometan propuestas presupuestarias directamente al Ministerio de Economía. Es el caso del Tribunal Supremo de Estonia y del Tribunal Supremo de Eslovaquia, que se ocupan de su propio presupuesto. En cuanto a los Tribunales Supremos de Chipre y de

Eslovenia, presentan propuestas presupuestarias relativas a los tribunales en todos los niveles de la jurisdicción. En Suiza, el Tribunal Supremo federal, tiene el derecho de someter sus propias solicitudes financieras (aprobadas por la Comisión administrativa, formada por tres jueces) al Parlamento federal; además, el Presidente y el Secretario general del Tribunal tienen el derecho de defender en persona el presupuesto de ésta delante del Parlamento. En Lituania, una decisión del Tribunal Constitucional del 21 de diciembre de 1999, prevé que cada tribunal tiene el derecho de tener su propio presupuesto, incluido en el presupuesto del Estado aprobado por el Parlamento. En Rusia, el presupuesto federal debe incluir una disposición diferente para las necesidades financieras del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y demás jurisdicciones de derecho común, del Tribunal federal de arbitraje y demás instancias arbitrales; *además*, el Consejo de Jueces rusos tiene el derecho, no sólo de participar en la negociación del presupuesto federal, sino también de ser representado durante los debates dedicados a éste en el seno de las Cámaras de la Asamblea federal rusa. En los países nórdicos, una legislación reciente ha oficializado el procedimiento a seguir para coordinar el presupuesto de los tribunales y someterlos al Ministerio de Justicia. En Dinamarca, es la administración judicial (cuyo comité director está compuesto en su mayoría por representantes de las distintas jurisdicciones) la que realiza dicha función. En Suecia, la administración judicial nacional (instancia especial gubernamental dotada de un comité en el seno del cuál , se encuentran una minoría de jueces) cumple con una misión análoga y debe preparar los presupuestos continuos trienales.

7. Sin embargo, otros países no tienen ningún procedimiento oficial relativo a una participación jurisdiccional en la elaboración del presupuesto que el Ministro de Justicia, o su equivalente, negocia para financiar los gastos expuestos por los tribunales; y la influencia que pudiera haber es informal. Bélgica, Croacia, Francia, Alemania, Italia (salvo en el caso de algunos desembolsos), Luxemburgo, Malta (salvo en el caso del Tribunal Supremo), Ucrania y el Reino Unido son países cuyo sistema jurídico pertenece a esta categoría.

8. No siempre existe una relación entre la medida en la que la financiación del sistema judicial va a ser considerada como suficiente y la existencia de procedimientos oficiales que permitan al sistema judicial hacer propuestas o ser consultado; sin embargo, una participación judicial más directa se considera necesaria. Por otro lado, las respuestas a los cuestionarios revelan, con demasiada frecuencia, numerosas insuficiencias – escasez de medios materiales (locales, mobiliario, equipos de oficina e informáticos), ausencia total de asistencia sin la que los jueces no pueden, adecuadamente, ejercer sus funciones (personal cualificado, adjuntos especializados, acceso a fuentes documentales informatizadas, etc). En los países de Europa oriental, especialmente, las restricciones presupuestarias han llevado al Parlamento a limitar los medios financieros previstos para la financiación de los tribunales a una proporción relativamente baja con relación al nivel requerido (por ejemplo, 50% en Rusia). Incluso en los países de Europa occidental, las restricciones presupuestarias se hacen sentir en términos de salas de audiencia, oficinas, informática y/o recursos humanos (esto último significa que los jueces no pueden quedar liberados en ocasiones del desempeño de tareas no judiciales).

9. El sistema judicial, que no siempre se percibe como un apartado especial del poder del Estado, no puede cumplir con su misión, ni permanecer independiente, si algunos requisitos, muy precisos, no se cumplen. Desgraciadamente, a menudo ocurre, que los aspectos económicos predominan en debates relativos a la eficacia del sistema judicial y a los importantes cambios estructurales del que es objeto. Ningún país puede permitirse obviar su capacidad financiera global a la hora de decidir qué nivel de servicios puede asegurar; sin embargo, conviene tener en cuenta que el sistema judicial y los tribunales son una parte esencial del engranaje del Estado, por lo tanto, pueden hacer valer su derecho a obtener los medios financieros

10. Aunque el CCJE no pueda reconocer las diferencias económicas entre los países, el desarrollo de una financiación adecuada de los tribunales pasa por una mayor participación de éstos en el proceso de elaboración del presupuesto. **En estas condiciones, el CCJE reconoce que es importante que las disposiciones en materia de aprobación del presupuesto destinado a la Justicia por el Parlamento incluyan un procedimiento que tenga en cuenta la opinión del poder judicial.**

11. Una de las formas posibles de dicha implicación activa de la justicia en la elaboración del presupuesto, consistiría en confiar al órgano independiente encargado de la gestión del sistema judicial, en los países en los que este órgano exista¹, un papel de coordinación en la preparación de las solicitudes financieras de los tribunales, y en hacer de este órgano un interlocutor directo del Parlamento para la evaluación de las necesidades de las jurisdicciones. Sería deseable, que un órgano representante de las jurisdicciones se encargara de presentar las solicitudes presupuestarias al Parlamento o a una de sus comisiones especializadas.

12. La gestión del presupuesto que se va a destinar a los tribunales supone una responsabilidad en aumento que requiere una atención profesional. Los debates del CCJE han demostrado que existe una clara diferencia , de una parte entre los sistemas en los que la gestión está en manos de los jueces, o de personas o de un órgano responsable ante el poder judicial, o también de una autoridad judicial independiente dotada de un apoyo administrativo adecuado, responsable ante dicha autoridad y de otra parte , los sistemas en los que dicha gestión está a cargo de servicios o de departamentos gubernamentales. Esta primera solución se ha adoptado en algunas nuevas democracias, así como en algunos otros países, debido a las ventajas que presentan con relación a la garantía de la independencia y a la capacidad del poder judicial para ejercer sus funciones.

13. Si la gestión de los tribunales está a cargo de los jueces, éstos deben tener la formación adecuada y la ayuda necesaria para poder realizar esta labor. En cualquier caso, es importante que todas las decisiones administrativas que afectan directamente al ejercicio de las funciones jurisdiccionales, sean de la competencia de los jueces.

Conclusión

14. Según el presente informe, el CCJE indica que es necesario que los Estados consideren de nuevo las disposiciones que existen en materia de financiación y de gestión de los tribunales. El CCJE subraya especialmente, la necesidad para cada Estado de conceder recursos suficientes a los tribunales, con el fin de que puedan funcionar con respeto a las normas enunciadas en el artículo 6 de la Convención Europea de los Derechos Humanos.

¹ Ver la Opinión N.º 1 (2001) referente a las reglas relativas a la independencia de la magistratura e inamovilidad de los jueces, el apartado titulado « Los órganos de nombramiento consultivos »