



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

CCJE(2014)2

Estrasburgo, 24 de octubre de 2014

CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS

INFORME Nº 17 (2014)

RELATIVO A LA EVALUACIÓN DEL TRABAJO DE LOS JUECES, LA CALIDAD DE LA JUSTICIA Y EL RESPETO DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

PARTE UNO: INTRODUCCIÓN

A. Objeto del informe

1. El Estado de derecho en una democracia requiere, no solo la independencia judicial, sino también el establecimiento de tribunales competentes que pronuncien resoluciones judiciales de la mayor calidad posible. El Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) ha prestado atención constante a dos temas fundamentales. En primer lugar, la protección de la independencia judicial¹ y en segundo los modos de mantener y mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas judiciales². La evaluación individual de los jueces resulta relevante para ambos temas. En el presente informe, la expresión «evaluación individual de los jueces» abarcará la evaluación del trabajo profesional de los jueces a nivel individual y de sus capacidades.
2. De acuerdo con el mandato confiado al CCJE por parte del Comité de Ministros, este decidió centrarse en cómo la evaluación individual del trabajo de los jueces puede mejorar la calidad de la justicia sin vulnerar la independencia judicial. Este informe se ocupa principalmente de la evaluación individual de los jueces que ya han sido nombrados para ejercer, durante su periodo de ejercicio; no entra ni en el primer nombramiento de los jueces³ ni en su formación inicial⁴. Pese a que trata de la relación entre los procedimientos disciplinarios y la evaluación, el informe no aborda de manera principal cuestiones de disciplina o responsabilidad penal⁵. Tampoco aborda la evaluación del rendimiento del sistema judicial de un país en su conjunto o de los tribunales que componen el sistema judicial. Esos son temas principales por sí mismos de los que se derivan importantes cuestiones y perspectivas diversas.
3. Este informe se ha preparado sobre la base de anteriores informes del CCJE, de la Carta Magna de los jueces (2010) y de los instrumentos pertinentes del Consejo de Europa, en concreto la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces (1998) y la Recomendación CM/Rec (2010) 12 del Comité de Ministros sobre los jueces: independencia, eficacia y responsabilidades (en adelante Recomendación CM/Rec (2010) 12). También tiene en cuenta los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la Magistratura (1985), los Principios de Bangalore de Conducta Judicial (2002), el Informe General⁶ de la Unión Internacional de Magistrados (UIM)

¹ Ver el informe del CCJE nº 1(2001).

² Ver los informes del CCJE nº 3(2002), nº 4(2003), nº 6(2004), nº 11(2008) y nº 14(2011).

³ Ver el informe del CCJE nº 1(2001), apartados 17-56.

⁴ Ver el informe del CCJE nº 4(2003), apartados 23-30.

⁵ Ver el informe del CCJE nº 3(2002), apartados 51-77.

⁶ Este informe se titula «¿Cómo puede realizarse el nombramiento y la evaluación de jueces (cualitativa y cuantitativa) de manera coherente con el principio de independencia judicial?», ver en <http://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/02/ISC-2006-conclusions-E.pdf>.

(2006) (en adelante, Informe General de la UIM), las Recomendaciones de la OSCE en Kiev sobre independencia judicial en Europa del Este, Cáucaso sur y Asia Central (2010) - Administración Judicial, selección y rendición de cuentas (en adelante, Recomendaciones de Kiev), y el Informe 2012-2013 de la Red Europea de Consejos de Justicia (RECJ) sobre los estándares mínimos respecto a la evaluación del desempeño de la actividad profesional y la inamovilidad de los miembros del Poder Judicial (en adelante Informe de la RECJ). El Informe tiene en cuenta las respuestas de los Estados miembros al cuestionario relativo a la evaluación individual de los jueces en ejercicio y el informe preparatorio esbozado por la experta designada por el CCJE, la Sra. Anne SANDERS (Alemania).

B. Las tareas principales de los jueces como objeto de la evaluación

4. Los jueces desarrollan tareas indispensables en toda sociedad democrática que respete el Estado de derecho⁷. Los jueces deben proteger los derechos y libertades de todas las personas por igual. Los jueces deben adoptar medidas para proporcionar una resolución de conflictos eficaz y a un coste asequible⁸, resolver los asuntos en un plazo razonable, de forma independiente y estando vinculados únicamente a la ley. Deben motivar sus resoluciones de forma convincente⁹ y las deben redactar de manera clara y comprensible¹⁰. Además, todas las resoluciones judiciales que tengan fuerza ejecutoria, deben ejecutarse de manera eficaz¹¹. La independencia judicial no significa que los jueces no tengan que rendir cuentas de su trabajo. El CCJE ha hecho hincapié en el mantenimiento y en la mejora de la calidad y de la eficacia de los sistemas judiciales, en interés de todos los ciudadanos¹². Allí donde exista, la evaluación individual de los jueces debe tener como objetivo la mejora del Poder Judicial, al tiempo que garantiza la mayor calidad posible. Ese ejercicio debe realizarse en interés de la ciudadanía en su conjunto.

C. Primacía de la independencia: el problema de conciliar la evaluación con la independencia judicial.

5. La independencia judicial constituye un presupuesto para la salvaguarda del Estado de derecho y la garantía fundamental de un proceso equitativo¹³. Tal y como el CCJE ha indicado en sus informes anteriores, la independencia judicial puede verse comprometida por diversas cuestiones que pueden tener un impacto negativo en la administración de justicia¹⁴, tales como la falta de recursos económicos¹⁵, los problemas relativos a la formación inicial y continua de los jueces¹⁶, los aspectos insatisfactorios relativos a la organización del Poder Judicial y también la posible responsabilidad civil y penal de los jueces¹⁷.
6. En consecuencia, la norma fundamental de cualquier evaluación individual de los jueces debe ser el mantenimiento del respeto total por la independencia judicial¹⁸. Si la evaluación individual tiene consecuencias para la promoción, el salario o la pensión de un juez o puede incluso llevar a su cese, existe el riesgo de que el juez evaluado no resuelva los asuntos de acuerdo con su interpretación objetiva de los hechos y de la ley, sino de un modo que piense que pueda resultar del agrado de sus evaluadores. Por lo tanto, cualquier evaluación de los jueces por parte de miembros de los poderes legislativo o ejecutivo del Estado es particularmente problemática. Sin embargo, el riesgo para la independencia judicial no se evita por completo ni tan siquiera si la evaluación la realizan otros jueces. La independencia judicial depende no solo de la ausencia de influencia indebida por parte de fuentes externas, sino que también requiere la ausencia de una influencia

⁷ Ver la Recomendación CM/Rec (2010) 12, apartados 59-65.

⁸ Ver la Carta Magna de los Jueces (2010), apartado 15.

⁹ Ver el informe del CCJE nº 11(2008), apartado 36.

¹⁰ Ver el informe del CCJE nº 11(2008), apartado 32.

¹¹ Ver el informe del CCJE nº 13(2010), conclusión A; la Carta Magna de los Jueces (2010), apartado 17.

¹² Ver los informes del CCJE nº 1(2001), nº 3(2002), nº 4(2003), nº 6(2004) y nº 11(2008).

¹³ Ver el informe del CCJE nº 1(2001), apartado 10; la Recomendación CM/Rec (2010) 12, apartados 3 y 11; la Carta Magna de los Jueces (2010), apartado 2.

¹⁴ Ver la Carta Magna de los Jueces (2010), apartados 3 y 4.

¹⁵ Ver el informe del CCJE nº 2(2001), apartado 2.

¹⁶ Ver el informe del CCJE nº 4(2003), apartados 4, 8, 14 y 23-37.

¹⁷ Ver el informe del CCJE nº 3(2002), apartado 51.

¹⁸ Ver el informe del CCJE nº 1 1(2001), especialmente el apartado 45; el informe del CCJE nº 6(2004), apartado 34.

interna indebida, que, en algunas situaciones, podría proceder de la actitud de otros jueces¹⁹, incluyendo los presidentes de los tribunales.

PARTE DOS: PRÁCTICA ACTUAL EN LOS ESTADOS MIEMBROS

D. ¿Por qué disponer de una evaluación de algún tipo y qué tipos de evaluación existen en la actualidad?

7. La evaluación de los jueces se desarrolla de cara a evaluar las capacidades de los jueces individuales y la calidad y cantidad de las tareas que han realizado. La evaluación se utiliza, por ejemplo: para ofrecer información, para identificar las necesidades de formación y para determinar los salarios basados en el desempeño de funciones. También se puede utilizar para buscar candidatos adecuados para la promoción. Algunos argumentan que, de estos modos, la evaluación individual puede, en principio, contribuir a la mejora de la calidad del sistema judicial y puede, por tanto, garantizar también una rendición de cuentas adecuada del Poder Judicial hacia la ciudadanía.
8. El informe del RECJ distingue entre países que utilizan sistemas de evaluación «formales» e «informales»: En resumen, dichos sistemas son:

(I) Formal

9. En el caso de la mayoría de las evaluaciones formales, los objetivos de la evaluación, los criterios utilizados, la composición del organismo evaluador, el procedimiento de la evaluación y sus posibles consecuencias están establecidos claramente de antemano a cualquier ejercicio de evaluación. Si la evaluación se desarrolla de este modo formal, los derechos y deberes del juez evaluado y el organismo evaluador estarán regulados mediante legislación básica o de desarrollo.

(II) Informal

10. La evaluación informal no utilizará ni criterios ni clasificaciones formalizadas. Normalmente no tendrá consecuencias directas para el juez evaluado. La evaluación informal podría realizarse en el marco de un debate que permitiera al juez evaluado abordar problemas, mostrar sus capacidades y acordar los objetivos de su carrera²⁰. La recopilación informal de información respecto al juez candidato para la promoción²¹ también se puede considerar como una evaluación informal.

E. Evaluación tal y como se desarrolla en los Estados miembros.

(I) Dónde se usa.

11. Veinticuatro Estados miembros explicaron en sus respuestas al cuestionario que evalúan a los jueces de un modo más o menos formal (Albania, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Estonia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, República de Moldavia, Mónaco, los Países Bajos, Polonia, Rumanía, Eslovenia, España, «la Antigua República Yugoslava de Macedonia», Turquía y Ucrania). Estonia y Ucrania evalúan a los jueces solo antes de su nombramiento permanente. Nueve Estados miembros (República Checa, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido) declararon no utilizar un sistema formal de evaluación individual. No obstante, Suecia utiliza ciertas herramientas de evaluación de cara a establecer una pequeña parte de la remuneración del juez según su desempeño²², y Finlandia y Suiza los utilizan en la preparación de conversaciones sobre el desarrollo de la carrera. En el Reino Unido, se produce una evaluación informal cuando se valora la solicitud de promoción de un juez.

¹⁹ Ver el informe del CCJE nº 1(2001), apartado 66; la Recomendación CM/Rec (2010) 12, apartados 22-25.

²⁰ Ver, por ejemplo, los sistemas de Finlandia y los Países Bajos.

²¹ Como en el Reino Unido.

²² Aun así, existen rigurosas salvaguardas para proteger la independencia del juez en el proceso.

(II) Los objetivos de los países que la usan: calidad de los jueces, promoción, remuneración y disciplina.

12. En la mayoría de los países que utilizan algún tipo de evaluación individual, esta está dirigida a la evaluación, mantenimiento y mejora de la calidad del trabajo de los jueces y del sistema judicial. Muchos países explicaron que el objetivo de la evaluación no es solo evaluar los logros y las capacidades, sino también identificar las necesidades de formación y proporcionar información recíproca. Muchos Estados miembros utilizan la evaluación como base de las decisiones de promoción de los jueces. Para algunos Estados miembros, la evaluación es especialmente importante para decidir respecto a los nombramientos vitalicios de los jueces nombrados recientemente²³. Otros estados miembros utilizan la evaluación para establecer aspectos de la remuneración o la pensión basados en el desempeño individual de las funciones del juez²⁴.

(III) Criterios utilizados.

13. En la mayoría de los Estados miembros se utilizan diversos criterios cuantitativos y cualitativos para la evaluación individual de los jueces. Así, los factores como el número de asuntos resueltos por el juez evaluado, el tiempo empleado en cada asunto y el tiempo medio para dictar una sentencia suelen tenerse en cuenta como criterios «cuantitativos». Muchos Estados miembros consideran importante el número de resoluciones dictadas por el juez evaluado o el número de casos finalizados de cualquier otro modo (por ejemplo, mediante acuerdo o desistimiento)²⁵. En algunos Estados, la productividad de un juez se compara con una cuota establecida²⁶ o con la media de resoluciones dictadas por otros jueces²⁷. Como criterios «cualitativos», se consideran de gran importancia en el proceso de evaluación la calidad del análisis del juez y el modo en el que el juez gestiona los casos complejos. En muchos Estados miembros, el número o porcentaje de resoluciones revocadas en apelación es un factor que se considera de gran importancia en el proceso de evaluación²⁸. En otros²⁹, debido al principio de independencia judicial, no se tienen en cuenta ni el número de resoluciones revocadas en apelación ni las razones de dicha revocación, a menos que revelen grandes errores. Otros factores que se tienen en cuenta son la capacidad de mediar entre las partes, la capacidad de redactar sentencias claras y comprensibles, la capacidad de cooperar con otros compañeros, de trabajar en áreas del derecho que sean nuevas para el juez y la disposición para asumir actividades extraordinarias dentro de la administración del tribunal, como hacer de tutor y formar a jueces o juristas de nombramiento reciente³⁰. También se consideran factores las capacidades organizativas, la ética en el trabajo³¹ o las actividades académicas como publicaciones o clases impartidas³². Las violaciones de las normas/estándares éticos y profesionales se tienen en cuenta en el proceso de evaluación en casi todos los Estados miembros en los que existe una evaluación de jueces y dichos principios están establecidos. Todos los Estados miembros que cumplimentaron el cuestionario, diferencian entre el proceso de evaluación y las medidas disciplinarias.
14. El modo en que se valoran los criterios en el proceso de evaluación difiere ampliamente. La mayoría de los Estados miembros informan de que asignan calificaciones a los jueces evaluados. Los sistemas de calificación son comparables a grandes rasgos y utilizan graduaciones como «muy

²³ Bulgaria, Estonia, Alemania, Hungría, Ucrania.

²⁴ España, Suecia (no obstante, solo un porcentaje muy pequeño del salario se establece de manera individual y existen salvaguardas estrictas para proteger la independencia de los jueces). En Bélgica y Bulgaria el salario de un juez puede verse reducido por resultados de evaluación deficientes. En Turquía los salarios y las pensiones pueden verse incrementados por los resultados de la evaluación.

²⁵ Albania, Austria, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Estonia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Polonia, Rumanía, Eslovenia, España (cuando se establecen salarios basados en el desempeño de funciones), «la Antigua República Yugoslava de Macedonia», Turquía.

²⁶ Bosnia y Herzegovina, España.

²⁷ Alemania, Polonia,

²⁸ Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Estonia, Georgia, Grecia, Hungría, República de Moldavia, Polonia, Rumanía, España, «la Antigua República Yugoslava de Macedonia» y Turquía.

²⁹ Francia y Alemania.

³⁰ Austria, Alemania y Eslovenia.

³¹ Alemania, Polonia y Suecia.

³² Croacia y Alemania.

bueno», «bueno», «suficiente» e «insuficiente»³³ o A, B, C³⁴. Algunos países hacen referencia en sus calificaciones a la idoneidad para la promoción del juez evaluado³⁵. Otros Estados miembros niegan utilizar calificaciones formales³⁶. En algunos Estados miembros, los datos como el número de asuntos resueltos por el juez se convertirán en un porcentaje o en una cifra que refleje el desempeño de funciones de cada juez individual comparado con otros jueces³⁷. En algunos Estados, los jueces cuyo trabajo ha sido estudiado son clasificados del mejor al peor juez en función de su evaluación³⁸. Hungría determina la graduación respectiva del juez cruzando el desempeño de funciones del juez con un «factor de productividad». En otros Estados, dichos factores cuantitativos y cualitativos solo proporcionan el punto de partida para una evaluación individual³⁹. En algunos Estados miembros se tienen en cuenta las opiniones de los colegios de abogados⁴⁰, de los litigantes, de los compañeros y de los jueces más veteranos⁴¹.

(IV) Tipos de evaluación y métodos/procedimientos utilizados.

15. En la mayoría de los países, las evaluaciones se realizan de manera rutinaria y regular. Sin embargo, los Estados miembros han adoptado distintos grados de formalidad en el procedimiento. Así Albania, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, República de Moldavia, Mónaco, Polonia, Rumanía, Eslovenia, España, «la Antigua República Yugoslava de Macedonia» y Turquía utilizan sistemas formales de evaluación. Finlandia, los Países Bajos, Suiza y el Reino Unido utilizan sistemas de evaluación más informales.
16. En algunos países, el proceso de evaluación tiene la forma de una conversación relativa a las perspectivas de desarrollo de la carrera, que puede ser más o menos formal en su naturaleza. En dicha conversación, el juez evaluado y el evaluador/la comisión de evaluación valoran los objetivos de desarrollo de su carrera profesional⁴². En algunos casos, el proceso de evaluación comienza con una autoevaluación del juez evaluado⁴³. En otros países, el Consejo de la Justicia o un subgrupo del mismo reúne información sobre el trabajo del juez evaluado y decide respecto a la evaluación⁴⁴.
17. En otros Estados miembros, un solo evaluador, normalmente el presidente del tribunal en el que el juez evaluado desempeña sus funciones, reúne la información relevante respecto al trabajo del juez⁴⁵. Esto suele implicar la lectura de las resoluciones del juez, la asistencia a las audiencias presididas por el juez y una entrevista con el juez individual. A menudo el evaluador toma su decisión definitiva después de que el juez haya tenido ocasión de realizar comentarios respecto a un borrador preliminar. En algunos Estados miembros, otros profesionales participan en el proceso de evaluación⁴⁶. En Polonia, la evaluación individual de los jueces se emprende en el curso de las inspecciones regulares de los tribunales desarrolladas por jueces inspectores de otros tribunales⁴⁷.
18. En la mayoría de los sistemas el juez evaluado puede comentar el borrador del informe y puede impugnar la resolución definitiva.

³³ Albania, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, República de Moldavia, Mónaco, Rumanía, Eslovenia y «la Antigua República Yugoslava de Macedonia».

³⁴ Georgia y Turquía.

³⁵ Hungría y Eslovenia.

³⁶ Chipre (con factor de productividad), Estonia, Finlandia, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido.

³⁷ Bulgaria, Croacia, Estonia, España, «la Antigua República Yugoslava de Macedonia» y Turquía.

³⁸ Croacia.

³⁹ Austria, Francia y Alemania.

⁴⁰ Grecia.

⁴¹ Austria, Alemania, Hungría, Mónaco y el Reino Unido.

⁴² Bélgica, Finlandia, Francia, Mónaco, Rumanía y Suiza.

⁴³ Bélgica, Francia y Rumanía.

⁴⁴ Albania, Austria, Bulgaria, Austria, Croacia, Estonia, Italia, la República de Moldavia, Eslovenia, «la Antigua República Yugoslava de Macedonia», y Turquía.

⁴⁵ Alemania, Grecia, Hungría y los Países Bajos.

⁴⁶ Académicos del derecho y colegios de abogados en Estonia, colegios de abogados en Grecia y psicólogos en ciertas circunstancias en Rumanía.

⁴⁷ Grecia utiliza un sistema comparable a grandes rasgos.

19. Algunos países informaron de que pese a que no hay un procedimiento formal de revisión por homólogos, los jueces pueden asistirse unos a otros dando consejos y haciendo comentarios de modo informal⁴⁸. En Austria, la Asociación Austriaca de Jueces inició un proyecto voluntario de evaluación por homólogos. Los jueces asisten a las audiencias de los otros y realizan comentarios informales.

(V) Consecuencias.

20. En la mayoría de los Estados miembros, la evaluación individual de jueces es un factor importante con respecto a las posibilidades de promoción del juez y - en concreto para el juez de reciente nombramiento - de obtener seguridad en el cargo⁴⁹. En algunos Estados miembros, la evaluación también juega un papel importante al determinar los salarios y pensiones vinculados al desempeño de funciones⁵⁰. Además, en ciertos Estados miembros, el deficiente desempeño de funciones puede llevar al inicio de procedimientos disciplinarios⁵¹, recortes salariales e incluso a la suspensión de funciones del juez⁵².

PARTE TRES: ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

F. ¿Por qué existen distintos tipos de evaluación?

(I) La estructura judicial de un país (cómo se eligen los jueces, edad, formación, promoción, etc.).

21. La decisión de si, y si procede, de cómo evaluar a los jueces está indisolublemente ligada al modo en el que han evolucionado las estructuras judiciales de los distintos Estados miembros. En concreto la fase de su carrera en que la persona es nombrada juez y los criterios por los cuales se les puede promocionar a un cargo superior parecerían ser especialmente importantes para determinar el tipo de evaluación que se utiliza. Por ejemplo, si los jueces nombrados recientemente tuvieron carreras exitosas como abogados ejercientes antes de su nombramiento como jueces (como en los Países Nórdicos, el Reino Unido y Chipre) el sistema judicial podría considerar menos necesaria la evaluación individual que un sistema en el que los jueces son nombrados inmediatamente después o al poco de terminar su formación jurídica (como en Francia, Alemania y España). En un sistema jurídico en el que las promociones se realizan según la antigüedad (como, por ejemplo, en Luxemburgo), resulta menos necesario que las cualificaciones del juez se sometan a evaluación individual.

(II) Cultura del país interesado.

22. La decisión de si evaluar y de cómo evaluar a los jueces está también indisolublemente ligada a la historia y a la cultura del país y a las de su sistema jurídico. En consecuencia, la valoración de la necesidad de la evaluación judicial varía ampliamente entre los Estados miembros. «La Antigua República Yugoslava de Macedonia» y Rumanía explicaron que la independencia judicial⁵³ y la confianza de la ciudadanía en el sistema judicial⁵⁴ podrían mejorarse mediante la evaluación individual de los jueces. Eslovenia declaró que la evaluación garantizaba la responsabilidad judicial y con ella la calidad del servicio judicial. España argumentó que determinar una parte variable del salario en función del número de asuntos resueltos por el juez respetaría la independencia judicial, mientras que la evaluación de los jueces en función de criterios cualitativos⁵⁵ la pondría en peligro. Francia y Alemania, por otra parte, declararon que evaluar solo el desempeño cuantitativo podría comprometer la independencia judicial. No obstante, otros países, como por ejemplo Noruega y

⁴⁸ Bosnia y Herzegovina, Finlandia, Alemania y Grecia.

⁴⁹ Bulgaria, Estonia, Georgia, Alemania, Grecia y Ucrania.

⁵⁰ Bulgaria, Suecia (no obstante, solo un porcentaje muy pequeño del salario se establece de manera individual y existen salvaguardas estrictas para proteger la independencia de los jueces), España y Turquía.

⁵¹ Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Grecia, Hungría, Polonia y Eslovenia.

⁵² Austria y Estonia. Solo en casos raros: Grecia, Hungría, Italia, República de Moldavia, Polonia, Rumanía, Eslovenia y «la Antigua República Yugoslava de Macedonia».

⁵³ «La Antigua República Yugoslava de Macedonia».

⁵⁴ Rumanía.

⁵⁵ No obstante, en España se tienen en cuenta criterios cualitativos cuando se trata de la promoción de un juez.

Suiza, encuentran innecesaria la evaluación para garantizar un sistema jurídico de alta calidad. Dinamarca, Luxemburgo y Suiza declararon que la evaluación individual de los jueces era simplemente incompatible con la independencia judicial. Aquí, la conducta del juez solo puede juzgarse en el curso de los procedimientos disciplinarios. Así, parece que lo que se estima como fundamental para la independencia judicial en un país se ve como contraproducente en otro.

G. La elección de principio: evaluar o no evaluar.

23. Los dos requisitos clave de cualquier sistema judicial deben ser proporcionar justicia de la mayor calidad y una adecuada rendición de cuentas en una sociedad democrática. Es necesaria alguna forma de evaluación de los jueces para cumplir estos requisitos. La pregunta fundamental es si dicha evaluación ha de tener un carácter «formal». El CCJE anima a todos los Estados miembros a valorar esta cuestión. La respuesta que proporciona cada Estado miembro estará de acuerdo con su sistema judicial, sus tradiciones y su cultura. Si un Estado miembro decide que estos dos requisitos fundamentales se pueden alcanzar por medios distintos a la evaluación formal de los jueces individuales, podría decidir no realizar dicha evaluación formal. Si llega a la conclusión de que estos requisitos no se pueden alcanzar de otros modos, el CCJE recomienda la adopción de un sistema de evaluación individual de jueces más formal, tal y como se expone más adelante.
24. Toda evaluación debe tener como objetivo el mantenimiento y la mejora de la calidad del trabajo de los jueces, y por lo tanto, del conjunto del sistema judicial.
25. La evaluación informal puede llevarse a efecto mediante la asistencia a los jueces, proporcionándoles una oportunidad de autoevaluación, proporcionando información recíproca y determinando sus necesidades de formación. Todas estas pueden ser maneras eficaces de mejorar las capacidades de los jueces, y en consecuencia de mejorar la calidad general del Poder Judicial. La revisión informal por homólogos, la autoevaluación de los jueces y el asesoramiento entre jueces también pueden resultar útil y deben fomentarse⁵⁶.

H. Si existe una evaluación formal: ¿cómo realizarla?

- (I) Posibles objetivos y su efecto en la independencia judicial.
 - (a) Auxiliando en los problemas de las condiciones de trabajo.
26. Los sistemas judiciales deben utilizar la información obtenida en los procedimientos de evaluación no solo para evaluar a los jueces individuales, sino también para proporcionar material que pueda auxiliar en la mejora de la estructura organizativa de los tribunales y de las condiciones de trabajo de los jueces. Sería particularmente injusto que un juez individual fuese evaluado de manera negativa debido a problemas provocados por malas condiciones laborales sobre las que él o ella no pueda influir, como por ejemplo retrasos provocados por una enorme cantidad de trabajo acumulado, por una falta de personal judicial o por un sistema administrativo inadecuado.
 - (b) Promoción.
27. Tanto el CCJE⁵⁷ como la ONU⁵⁸ declaran que el nombramiento y la promoción de los jueces no deben estar basados en la antigüedad por sí sola, sino en criterios objetivos, en concreto en la capacidad, la integridad y la experiencia. Si se realizan las promociones en función de dichos criterios objetivos es necesario que cuando los jueces soliciten la promoción, al menos en ese punto, se les evalúe de algún modo. Por tanto, reunir información respecto a la idoneidad de un juez para la promoción puede ser un objetivo importante de la evaluación individual de los jueces.
 - (c) Remuneración.

⁵⁶ Ver el informe del CCJE nº 11(2008), apartado 70.

⁵⁷ Ver el informe del CCJE nº 1(2001), apartados 17 y 29.

⁵⁸ Ver los Principios Básicos de la ONU para la Independencia de la Judicatura (1985), apartado 13.

28. En algunos Estados miembros, se produce el hecho de que la remuneración del juez se ve influida por los resultados de su evaluación⁵⁹. Sin embargo, el CCJE respalda la Recomendación del Comité de Ministros Rec (2010) 12 de que «se deben evitar los sistemas que hacen depender la remuneración principal de los jueces del desempeño de funciones, puesto que pueden generar dificultades para la independencia de los jueces»⁶⁰. El CCJE también respalda la opinión de que la pensión del juez no debe depender del desempeño de funciones.

(d) Disciplina.

29. Pese a que el quebrantamiento de las normas/estándares éticos y profesionales se pueden valorar en el procedimiento de evaluación, los Estados miembros deberían diferenciar de manera clara entre evaluación y medidas y procedimientos disciplinarios. Los principios de seguridad en el cargo e inamovilidad son elementos clave de la independencia judicial adecuadamente asentados y deben respetarse⁶¹. Por lo tanto, un nombramiento permanente no debe revocarse simplemente por una evaluación desfavorable. Solo debe revocarse en caso de quebrantamientos graves de disposiciones disciplinarias o penales establecidas por la ley⁶² o en los casos en los que la conclusión inevitable del procedimiento de evaluación sea que el juez es incapaz de o se niega a desempeñar sus funciones judiciales dentro de unos estándares mínimos aceptables valorados objetivamente. En todos los casos deben existir salvaguardas procesales adecuadas para el juez sujeto a evaluación y estas deben respetarse escrupulosamente.

(II) Marco para la evaluación formal.

30. Donde se aplique un sistema de evaluación individual formal, su base y sus elementos principales (criterios, procedimiento, consecuencias de la evaluación) deben estar establecidos de manera clara y exhaustiva en la legislación primaria. Los detalles pueden regularse mediante legislación secundaria⁶³. El Consejo de la Justicia (donde exista) debe desempeñar un papel importante ayudando a formular estas cuestiones, especialmente los criterios.

(III) Criterios para la evaluación formal.

31. La evaluación individual formal de los jueces debe estar basada en criterios objetivos publicados por las autoridades judiciales competentes⁶⁴. Son necesarios estándares objetivos no solo de cara a excluir la influencia política, sino también por otras razones como evitar el riesgo de una posible impresión de favoritismo, conservadurismo y amiguismo, la cual existe si los nombramientos/evaluaciones se realizan de manera desestructurada o sobre la base de recomendaciones personales⁶⁵. Estos estándares objetivos deben estar basados en el mérito, teniendo en cuenta la cualificación, la integridad, la capacidad y la eficacia⁶⁶.

32. El CCJE observa que el informe de la RECPJ recomienda que los criterios para la evaluación del desempeño profesional de los jueces deben ser completos y deben incluir indicadores tanto cuantitativos como cualitativos, de cara a permitir una evaluación completa del desempeño profesional de los jueces⁶⁷.

33. El CCJE observa que las Recomendaciones de Kiev⁶⁸ declaran que debería existir una evaluación según los siguientes criterios: competencia profesional (el conocimiento de la ley, la capacidad de dirigir procedimientos judiciales, la capacidad de redactar decisiones razonadas), competencia

⁵⁹ España y Suecia (no obstante, solo un porcentaje muy pequeño del sueldo se establece de manera individual).

⁶⁰ Ver la Recomendación CM/Rec (2010) 12, apartado 55; ver también el Informe General de la UIM (2006), Conclusiones, apartado 12.

⁶¹ Ver la Recomendación CM/Rec (2010) 12, apartado 49.

⁶² Ver la Recomendación CM/Rec (2010) 12, apartado 50.

⁶³ Ver el informe de la RECPJ 2012-2013, secciones 4.17-4.18.

⁶⁴ Ver la Recomendación CM/Rec (2010) 12, apartado 58.

⁶⁵ Ver el informe del CCJE nº 1(2001), apartado 24.

⁶⁶ Ver el informe del CCJE nº 1(2001), apartado 25.

⁶⁷ Ver el informe de la RECPJ 2012-2013, sección 4.8.

⁶⁸ Ver las Recomendaciones de Kiev (2010), apartado 27.

personal (capacidad de hacer frente a la carga de trabajo, capacidad de decidir, apertura a las nuevas tecnologías), competencias sociales, es decir, capacidad de mediar, respeto por las partes, y, además, la capacidad de liderazgo para aquellos cuyo puesto lo requiera.

34. En general, el CCJE está de acuerdo con los criterios cualitativos identificados en las recomendaciones de Kiev. El CCJE considera que las evaluaciones no deben estar basadas tan solo en criterios cuantitativos. Además, pese a que la eficacia del trabajo del juez puede ser un factor relevante para la evaluación, el CCJE considera que una excesiva relevancia del número de asuntos resueltos por el juez es problemática, ya que puede llevar a unos incentivos inadecuados.
35. La calidad de la justicia no se puede entender como si fuese sinónimo de la mera «productividad» del sistema judicial⁶⁹. El CCJE advierte de que los fondos insuficientes y los recortes presupuestarios pueden dar como resultado un sistema judicial en el que se haga demasiado énfasis en la «productividad» a la hora de evaluar individualmente a los jueces. Por lo tanto, el CCJE subraya de nuevo que todos los principios generales y estándares del Consejo de Europa asignan el deber a los Estados miembros de poner a disposición de los distintos sistemas judiciales recursos económicos que cubran sus necesidades⁷⁰. EL CCJE cree que la calidad, y no solo la cantidad, de las resoluciones del juez debe estar en el núcleo de la evaluación individual. En el informe nº 11 (2008), el CCJE debatió la importancia de las sentencias de alta calidad. De cara a evaluar la calidad de la resolución del juez, los evaluadores deben concentrarse en la metodología que el juez aplica a su trabajo general, en lugar de evaluar la decisión de la cuestión jurídica de fondo en las concretas resoluciones⁷¹. Éstos últimos sólo deben evaluarse⁷¹ a través de la vía de recurso jurisdiccional. Los evaluadores deben valorar todos los aspectos que constituyen una buena práctica judicial, en concreto el conocimiento jurídico, las capacidades de comunicación, la diligencia, la eficacia y la integridad. Para ello, los evaluadores deben valorar toda la amplitud del trabajo del juez en el contexto en el que este se realiza. Por tanto, el CCJE sigue considerando problemático basar los resultados de la evaluación en el número o porcentaje de resoluciones revocadas en apelación⁷², a menos que el número y el modo las revocaciones demuestren claramente que el juez carece del necesario conocimiento de la ley y del procedimiento. Se observa que las Recomendaciones de Kiev⁷³ y el informe del RECPJ⁷⁴ llegan al mismo punto de vista.

(IV) ¿Cómo evaluar?

(a) ¿Quién lo hace: directivos/jueces/otros profesionales?

36. Los evaluadores deben tener tiempo y recursos suficientes que les permitan una evaluación exhaustiva de las capacidades individuales y del desempeño de funciones de cada juez. El juez evaluado debe estar informado de quiénes son los evaluadores y debe tener el derecho de solicitar la sustitución de cualquier evaluador que, objetivamente, pueda ser visto como parcial.
37. Con el objetivo de proteger la independencia judicial, la evaluación debe ser realizada fundamentalmente por jueces. Los Consejos de la Justicia pueden desempeñar un papel en este ejercicio⁷⁵. No obstante, se podrían utilizar otros medios de evaluación, por ejemplo, por parte de miembros de la Judicatura nombrados o elegidos por otros jueces para el propósito específico de la evaluación. Se debe evitar la evaluación por parte del Ministerio de Justicia o de otros organismos externos⁷⁶. Ni el Ministerio de Justicia ni otros organismos del ejecutivo deben poder influir en el procedimiento de evaluación.
38. Además, otros profesionales que puedan contribuir de manera útil al procedimiento de evaluación podrían participar en el mismo. Sin embargo, es fundamental que dichos asesores puedan valerse

⁶⁹ Ver el informe del CCJE nº 6(2004), apartado 42.

⁷⁰ Ver la Recomendación CM/Rec (2010) 12, apartado 32 y el informe del CCJE nº 2(2001), apartado 4.

⁷¹ Ver el informe del CCJE nº 11(2008), apartado 57.

⁷² Ver el informe del CCJE nº 11(2008), apartado 74 y el informe del CCJE nº 6(2004), apartado 36.

⁷³ Ver las Recomendaciones de Kiev (2010), apartado 28.

⁷⁴ Ver el informe de la RECPJ 2012-2013, sección 4.12.

⁷⁵ Ver el informe del CCJE nº 10(2007), apartados 42 y 52-56.

⁷⁶ Ver el informe de la RECPJ 2012-2013, secciones 4.13-4.15.

de suficiente conocimiento y experiencia relativos al sistema judicial como para ser capaces de evaluar adecuadamente el trabajo de los jueces. También es esencial que su papel sea únicamente consultivo y sin capacidad de decisión.

(b) ¿Cómo ha de hacerse? Las fuentes de información.

39. Las fuentes de información que se utilicen en el procedimiento de evaluación tienen que ser fiables⁷⁷. Esto es especialmente importante con respecto a la información en la que se base una evaluación desfavorable. También es fundamental que dicha evaluación esté basada en pruebas suficientes. El juez evaluado debe tener acceso inmediato a cualquier prueba que pretenda utilizarse en la evaluación, de modo que pueda impugnarla si es necesario⁷⁸. La evaluación individual de los jueces y la inspección que evalúe el trabajo de un tribunal en su conjunto deben mantenerse separadas por completo. No obstante, los hechos descubiertos durante la inspección de un tribunal pueden tenerse en cuenta en la evaluación individual del juez⁷⁹.

(c) ¿Cuándo ha de hacerse - regularmente? ¿Solo promoción? ¿Otras bases?

40. Un Estado miembro que decida introducir la evaluación individual formal debe decidir si evaluar a los jueces con regularidad o solo en ocasiones especiales, por ejemplo cuando un juez es candidato a la promoción⁸⁰. Las evaluaciones regulares permiten que se cree una visión completa del desempeño profesional del juez. Sin embargo, no deben realizarse con demasiada frecuencia, para evitar la impresión de supervisión constante que podría, por su propia naturaleza, poner en peligro la independencia judicial.

(d) Garantías procesales para el juez evaluado.

41. Como el CCJE ha declarado con anterioridad, todos los procedimientos de evaluación individual deben permitir que los jueces expresen sus opiniones respecto a sus propias actividades y respecto a la evaluación que se hace de dichas actividades⁸¹. Cualquier procedimiento debe permitirles también recurrir las evaluaciones ante una autoridad independiente o un tribunal. El juez evaluado debe, por tanto, tener la oportunidad de contribuir al proceso de evaluación de un modo que resulte útil, por ejemplo comentando el borrador preliminar o siendo escuchado durante el procedimiento. Además, el juez evaluado debe tener derecho efectivo de recurrir una evaluación desfavorable, especialmente cuando afecte a los «derechos civiles» del juez en el sentido del artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Cuanto más graves puedan ser para el juez las consecuencias de la evaluación, más importantes resultan esos derechos a un recurso eficaz.

(e) Consecuencias para los jueces y para terceros.

42. El CCJE advierte en el sentido de que no se deben expresar los resultados de la evaluación solo en términos de puntos, cifras, porcentajes o número de resoluciones dictadas. Todos estos métodos, si se utilizan sin más explicación y valoración, pueden crear una falsa impresión de objetividad y certeza. El CCJE también considera indeseables las clasificaciones permanentes detalladas de los jueces como resultado de sus evaluaciones⁸². Dichas clasificaciones no solo dan una falsa impresión de objetividad y certeza, sino que aún peor, son inflexibles y difíciles de cambiar sin iniciar un ejercicio que «reclasifique» a todos los jueces de una categoría similar. Por lo tanto, tal sistema es poco práctico e injusto, especialmente si se hace público. No ayuda a mejorar ni la eficiencia de los jueces ni su independencia.

⁷⁷ Ver el informe de la RECPJ 2012-2013, sección 4.16.

⁷⁸ Ver el informe de la RECPJ 2012-2013, sección 4.19.

⁷⁹ Como en Austria o Bulgaria.

⁸⁰ Como en Croacia o en el Reino Unido.

⁸¹ Ver la Recomendación CM/Rec (2010) 12, apartado 58. Ver también el informe de la RECPJ 2012-2013, sección 4.19.

⁸² Como en Albania.

43. No obstante, un sistema de clasificación para fines específicos, como la promoción, puede resultar útil. Por ejemplo, si dos jueces o más han solicitado o están siendo valorados para un nombramiento en un puesto, es probable que se sitúe a los candidatos en algún tipo de clasificación con ese propósito.
44. Los resultados de la evaluación individual tendrán, probablemente, un efecto directo en la carrera del juez y concretamente en sus posibilidades de promoción. Además, se pueden determinar las necesidades de formación y la asignación de recursos adicionales⁸³ en función de los resultados de la evaluación. Tal y como se ha expresado hasta ahora, salvo en circunstancias excepcionales, la suspensión de funciones no debe resultar de una evaluación desfavorable por sí sola, salvo en el caso de quebrantamientos graves de las normas disciplinarias o de disposiciones penales previstas por la Ley, y tras un procedimiento adecuado basado en pruebas fiables⁸⁴. No obstante, como también se ha expresado, la suspensión de funciones puede ser la consecuencia si la conclusión inevitable del procedimiento de evaluación es que el juez es incapaz de o se niega a desempeñar sus funciones judiciales dentro de unos estándares mínimos aceptables, valorados con objetividad. En todos estos casos, la necesidad de salvaguardas procesales para el juez es especialmente importante, y éstas deben observarse escrupulosamente.
45. Se debe evitar utilizar la evaluación individual de los jueces para determinar los salarios y las pensiones de los mismos⁸⁵. Dicho procedimiento podría simplemente influir en el comportamiento de los jueces (en detrimento de las partes en los concretos asuntos) y también poner en peligro la independencia judicial⁸⁶.

I. Reconciliación de la independencia y la evaluación a la luz de este debate; rendición de cuentas al público.

46. La reconciliación del principio de independencia judicial con cualquier procedimiento de evaluación individual de los jueces es difícil. Sin embargo, el equilibrio correcto es de capital importancia. En última instancia, la independencia judicial debe ser primordial en todo momento.
47. En resumen, los medios para conseguir este equilibrio incluyen los siguientes: (1) Deben existir normas sencillas y transparentes con respecto al procedimiento, criterios y consecuencias de la evaluación. (2) El juez evaluado debe tener el derecho a ser escuchado en el procedimiento y a recurrir una evaluación no satisfactoria, incluyendo el derecho de acceso inmediato al material relativo a la evaluación. (3) La evaluación no debe estar basada solamente en el número de asuntos resueltos, sino que debe centrarse fundamentalmente en la calidad de las resoluciones del juez y también de su trabajo judicial en general. (4) Respecto de los jueces que hayan obtenido la seguridad en el cargo deben evitarse algunas consecuencias, como la suspensión de funciones por una evaluación negativa, salvo en circunstancias excepcionales.
48. La evaluación individual formal de los jueces, donde exista, debe coadyuvar a mejorar y mantener un sistema judicial de alta calidad en beneficio de los ciudadanos de los Estados miembros. Esto debe, por tanto, facilitar el mantenimiento de la confianza pública en la Judicatura. Así, es necesario que la ciudadanía sea capaz de comprender los principios generales y el procedimiento del proceso de evaluación. Por lo tanto, el marco procesal y los métodos de evaluación deben estar a disposición de la ciudadanía. Además, a juicio del CCJE, el procedimiento individual de evaluación a efectos de carrera o promoción no debe tener en cuenta las opiniones públicas respecto a un juez. Puede que no siempre sean fruto de una comprensión completa o plena de la información o pueden incluso estar basadas en una comprensión errónea del trabajo general de los jueces. El proceso y los resultados de las evaluaciones individuales deben, en principio, permanecer confidenciales y no deben hacerse públicos. Hacer esto pondría en peligro la independencia judicial

⁸³ Ver el informe de la RECPJ 2012-2013, sección 4.11.

⁸⁴ Ver la Recomendación CM/Rec (2010) 12, apartados 49 y 50.

⁸⁵ No obstante, en Suecia los resultados de la evaluación determinan tan solo una muy pequeña cantidad del salario de un juez y existen salvaguardas muy estrictas para proteger la independencia del juez.

⁸⁶ Ver el Informe General de la UIM (2006), Conclusiones, apartado 12. Ver también la Recomendación CM/Rec (2012) 12, apartado 55.

casi con total seguridad, por la razón evidente de que la publicación podría desacreditar al juez a los ojos de la ciudadanía y posiblemente hacerlo/la vulnerable a los intentos de influir en él/ella. Además, su publicación puede llevar a que el juez sea objeto de ataques verbales o de otro tipo.

J. Recomendaciones.

49. El CCJE hace las siguientes recomendaciones principales:

1. Es necesario algún tipo de evaluación individual de los jueces para cumplir dos requisitos fundamentales de cualquier sistema judicial, concretamente una justicia de la mayor calidad y la adecuada rendición de cuentas en una sociedad democrática (apartado 23).
2. Si, tras un análisis cuidadoso, un Estado miembro decide que estos requisitos fundamentales no pueden alcanzarse por medios distintos (por ejemplo, mediante la evaluación «informal»), el CCJE recomienda la adopción de un sistema más formal de evaluación individual (apartado 23).
3. El objetivo de cualquier evaluación judicial individual adoptada por un Estado miembro, ya sea esta «formal» o «informal», ha de ser mejorar la calidad del trabajo de los jueces y, por lo tanto, del sistema judicial del país en su conjunto (apartado 24).
4. El CCJE anima a todos los Estados miembros a que utilicen procedimientos de evaluación informal que mejoren las capacidades de los jueces y por lo tanto la calidad general del sistema judicial. Tales medios de evaluación informal incluyen el apoyo a los jueces dándoles la oportunidad de autoevaluarse, proporcionando información recíproca y una evaluación informal por sus homólogos (apartado 25).
5. Las bases y elementos principales de la evaluación formal (donde exista) deben estar establecidas con claridad y exhaustividad en la legislación primaria. Los detalles pueden estar regulados por la legislación de desarrollo, que también debe estar publicada. El Consejo de la Justicia (donde exista) debe desempeñar un papel importante coadyuvando a formular estas cuestiones, especialmente los criterios de evaluación (apartado 30).
6. La evaluación debe estar basada en criterios objetivos. Dichos criterios deben consistir fundamentalmente en indicadores cualitativos, pero además pueden consistir en indicadores cuantitativos. En todo caso, los indicadores utilizados deben permitir a los evaluadores valorar todos los aspectos que constituyen una buena práctica judicial. La evaluación no debe basarse tan solo en criterios cuantitativos (apartados 31-35).
7. Debe evitarse expresar los resultados de la evaluación mediante números, porcentajes o clasificando a los jueces sin ninguna información adicional, ya que esto puede provocar una falsa impresión de objetividad y certeza. El CCJE se opone a cualquier clasificación permanente de los jueces. Sin embargo, es aceptable un sistema de clasificación para ciertos fines específicos, como la promoción (apartados 42-43).
8. Con el objetivo de proteger la independencia judicial, la evaluación individual debe estar realizada fundamentalmente por jueces. Los Consejos de la Justicia pueden desempeñar un papel en este proceso. Se deben evitar las evaluaciones realizadas por el Ministerio de Justicia o por otros organismos externos (apartado 37).
9. Las fuentes de información en las que se basan los evaluadores deben ser suficientes y fiables, especialmente si una evaluación desfavorable se basa en dicha información (apartados 39, 44).
10. La evaluación individual de los jueces debe - en principio - mantenerse separada tanto de las inspecciones que valoren el trabajo de un tribunal en su conjunto como de los procedimientos disciplinarios (apartados 29, 39).

11. Es fundamental que exista equidad procedimental en todos los elementos de las evaluaciones individuales. En concreto los jueces deben tener la posibilidad de expresar sus opiniones respecto al procedimiento y a las conclusiones de la evaluación propuestas. Además, deben poder impugnar las evaluaciones, especialmente cuando afecten a los «derechos civiles» del juez en el sentido del artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (apartado 41).
12. Una evaluación desfavorable no debería por sí sola (salvo en circunstancias excepcionales) conducir a la suspensión de funciones. Esto solo debe ocurrir en caso de quebrantamientos graves de disposiciones disciplinarias o penales establecidas por la ley o en los casos en los que la conclusión inevitable del procedimiento de evaluación sea que el juez es incapaz de o se niega a desempeñar sus funciones judiciales dentro de unos estándares mínimos aceptables evaluados con objetividad. Estas conclusiones deben establecerse en un procedimiento adecuado y estar basadas en pruebas fiables (apartados 29, 44).
13. Debe evitarse la utilización de evaluaciones individuales para determinar el salario y la pensión de los jueces, ya que ese procedimiento podría influir claramente en el comportamiento de los jueces y por lo tanto poner en peligro la independencia judicial y los intereses de las partes (apartados 28, 45).
14. Los principios y procedimientos en los que se basan las evaluaciones judiciales han de estar a disposición de la ciudadanía. No obstante, el proceso y los resultados de las evaluaciones individuales deben, en principio, permanecer confidenciales, a fin de garantizar la independencia judicial y la seguridad del juez (apartado 48).