



Bruselas, 28.5.2018
COM(2018) 364 final

PART 2/2

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL BANCO CENTRAL EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y
SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

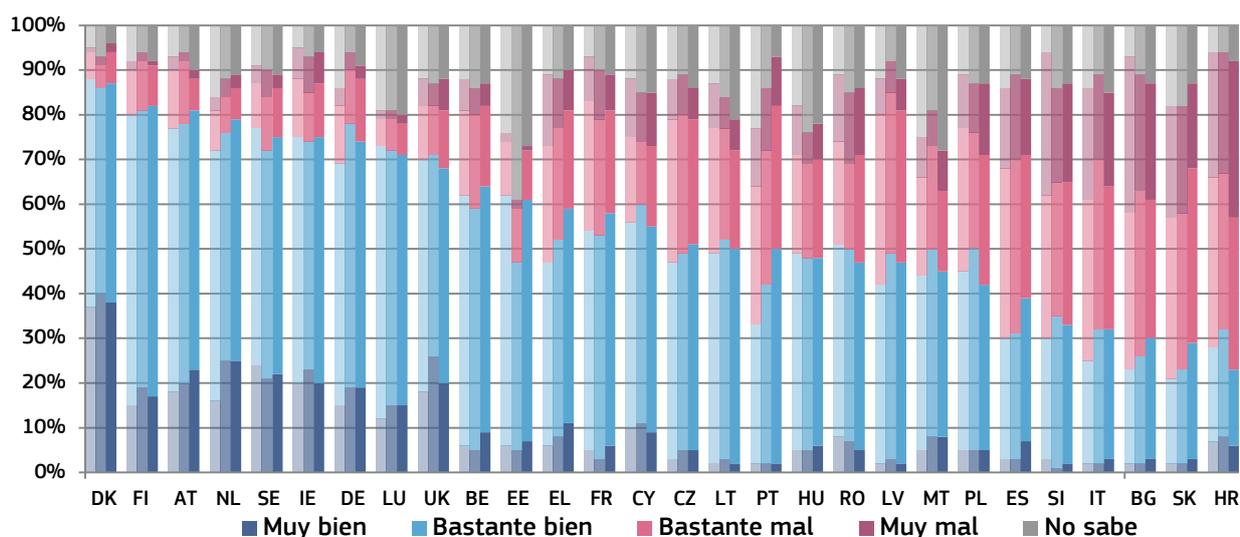
Cuadro de indicadores de la Justicia en la UE de 2018

3.3. Independencia

La independencia judicial es un requisito que se deriva del principio de la tutela judicial efectiva a que se refiere el artículo 19 del TUE, y del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (artículo 47)⁹⁵. También es importante para lograr un entorno de inversión atractivo, dado que garantiza la equidad, la previsibilidad y la seguridad del sistema jurídico en el que operan las empresas. Además de indicadores sobre la percepción de la independencia judicial procedentes de diversas fuentes, el cuadro de indicadores muestra varios indicadores sobre cómo se organizan los sistemas judiciales para proteger la independencia judicial en determinadas situaciones en las que pueda peligrar. Gracias a su continua cooperación con las redes judiciales europeas, en particular la Red Europea de Consejos del Poder Judicial (RECPJ), la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la UE (NPSJC) y la Asociación de Consejos de Estado y Tribunales Supremos Administrativos de la UE (ACA-Europe), el cuadro de indicadores de 2018 presenta datos nuevos o actualizados sobre el nombramiento y el cese de jueces, presidentes de tribunales y jueces-miembros de los Consejos del Poder Judicial, así como sobre la organización de las fiscalías y las competencias y la actividad judicial de los más altos tribunales nacionales en las situaciones relativas a los jueces.

3.3.1. Percepción de la independencia judicial

Gráfico 55: Percepción del público sobre la independencia de los órganos jurisdiccionales y los jueces (fuente: Eurobarómetro⁹⁶ — colores claros: 2016 y 2017, colores oscuros: 2018)



El gráfico 56 muestra los principales motivos dados por los encuestados sobre la percepción de falta de independencia de los órganos jurisdiccionales y los jueces. Los encuestados entre el público en general, que valoraron la independencia del sistema judicial como «bastante mala» o «muy mala», podían elegir entre tres razones para explicar su calificación. Los Estados miembros se encuentran en el mismo orden que se indica en el gráfico 55.

⁹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>

⁹⁶ Encuesta del Eurobarómetro FL461, realizada los días 15 y 16 de enero de 2018. Respuestas a la pregunta: «Por lo que usted sabe, ¿cómo calificaría el sistema judicial de (su país) en lo que respecta a la independencia de los órganos jurisdiccionales y los jueces? ¿Diría usted que es muy buena, bastante buena, bastante mala o muy mala?»:

https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

Gráfico 56: Razones principales aducidas por el público de su percepción de falta de independencia (proporción de todos los encuestados — cuanto más elevado es el valor, mayor es su influencia) (fuente: Eurobarómetro⁹⁷)

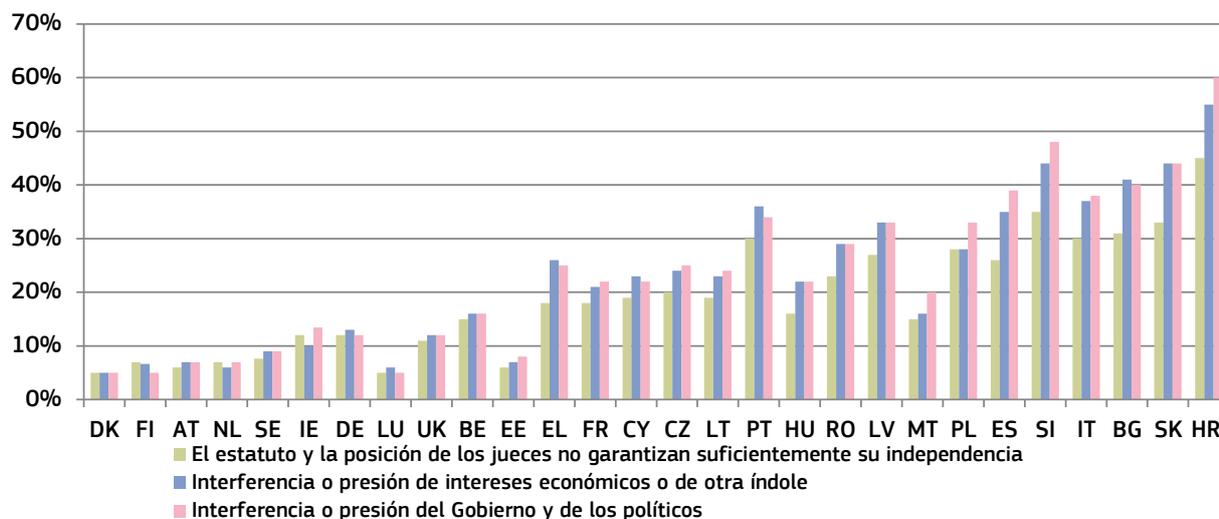
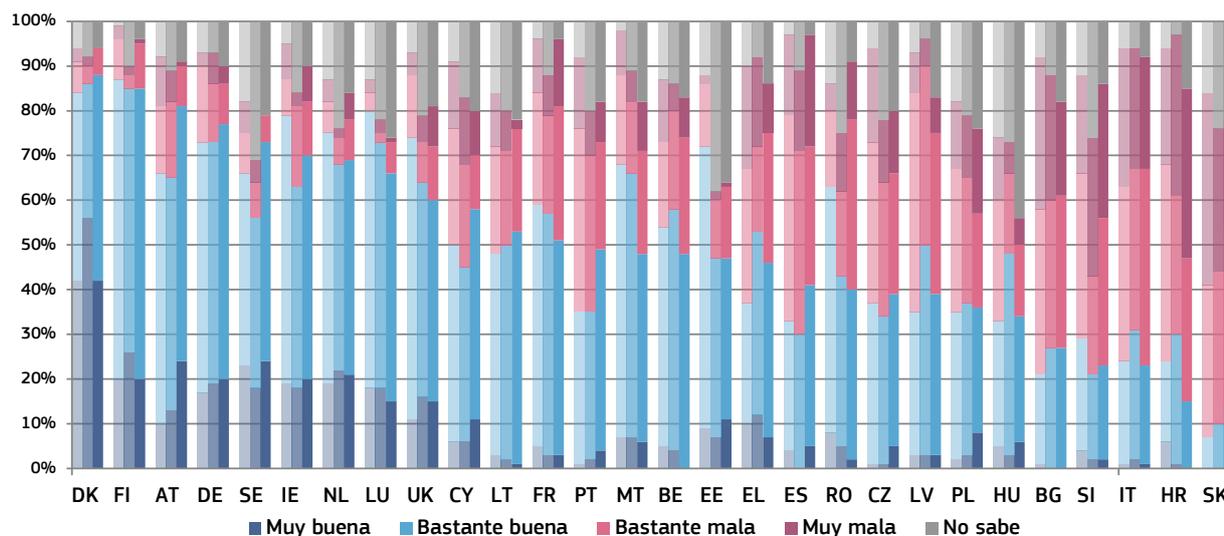


Gráfico 57: Percepción de las empresas sobre la independencia de los órganos jurisdiccionales y los jueces (fuente: Eurobarómetro⁹⁸ — colores claros: 2016 y 2017, colores oscuros: 2018)



El gráfico 58 muestra los principales motivos dados por los encuestados sobre la percepción de falta de independencia de los órganos jurisdiccionales y los jueces. Las empresas encuestadas, que valoraron la independencia del sistema judicial como «bastante mala» o «muy mala», podían elegir entre tres razones para explicar su calificación. Los Estados miembros se encuentran en el mismo orden que se indica en el gráfico 57.

⁹⁷ Encuesta del Eurobarómetro FL461, respuestas a la pregunta: «¿Podría decirme en qué medida cada uno de los motivos siguientes explica su calificación de la independencia del sistema judicial de (su país): mucha, alguna, no del todo, de ninguna manera?»

⁹⁸ Encuesta del Eurobarómetro FL462, realizada entre el 15 de enero y el 24 de enero de 2018. Respuestas a la pregunta: «Por lo que usted sabe, ¿cómo calificaría el sistema judicial de (su país) en lo que respecta a la independencia de los órganos jurisdiccionales y jueces? ¿Diría usted que es muy buena, bastante buena, bastante mala o muy mala?» : https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

Gráfico 58: Razones principales aducidas por las empresas sobre su percepción de falta de independencia (*proporción de todos los encuestados — cuanto más elevado es el valor, mayor es su influencia*) (fuente: Eurobarómetro⁹⁹)

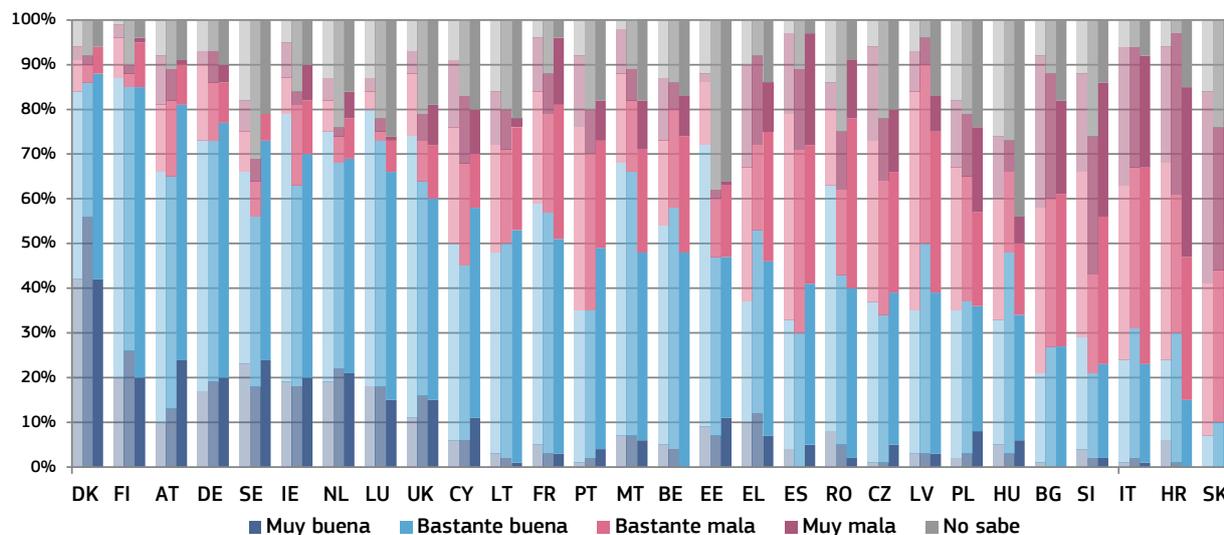
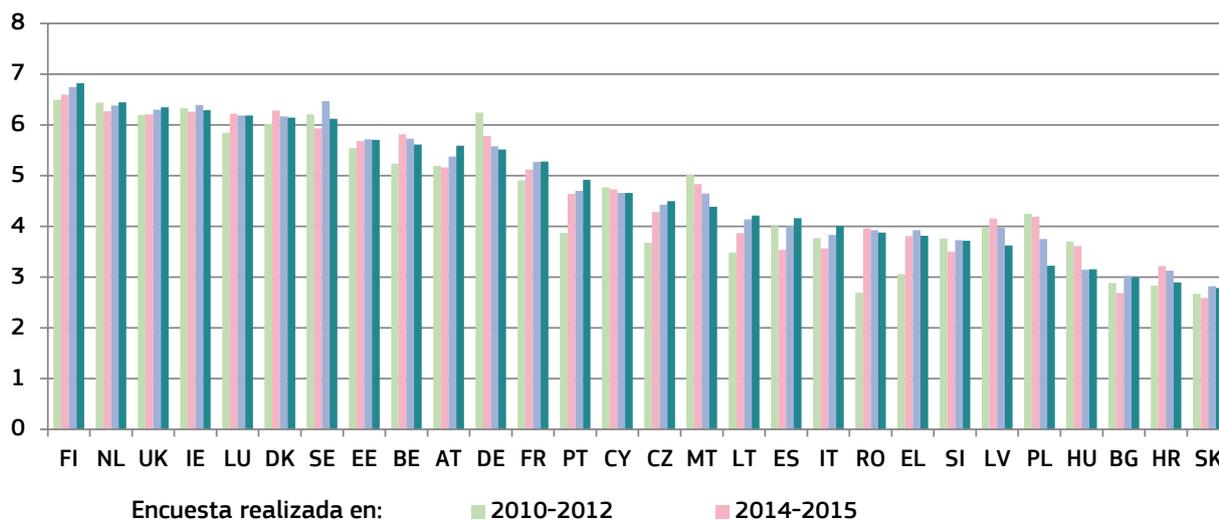


Gráfico 59: Percepción por las empresas de la independencia judicial (*percepción — cuanto más elevado es el valor, mejor es la percepción*) (fuente: Foro Económico Mundial¹⁰⁰)

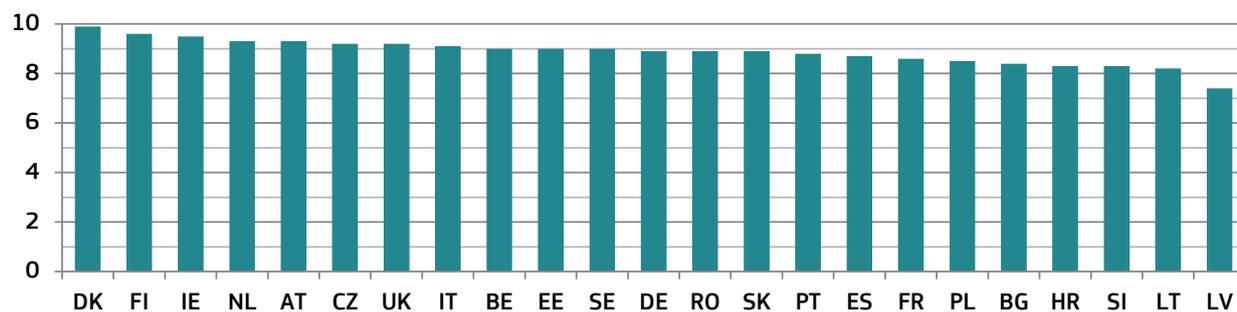


⁹⁹ Encuesta Eurobarómetro FL462; respuestas a la pregunta: «¿Podría decirme en qué medida cada uno de los motivos siguientes explica su calificación de la independencia del sistema judicial de (su país): mucha, alguna, no del todo, de ninguna manera?».

¹⁰⁰ El indicador del FEM se basa en las respuestas a la siguiente pregunta: «En su país, ¿qué nivel de independencia tiene el sistema judicial frente a la influencia del Gobierno, los ciudadanos o las empresas? [1 = ninguna independencia; 7 = total independencia]» La encuesta la responde una muestra representativa de empresas de los sectores principales de la economía (agricultura, industria manufacturera, industria no manufacturera y servicios) en el conjunto de los Estados miembros en cuestión. La encuesta se realiza en diversos formatos, incluidas entrevistas en persona y por teléfono con directivos de empresas, formularios en papel enviados por correo y formularios en línea; está disponible en:

<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>

Gráfico 60: Percepción por los jueces de la independencia judicial en 2017 (*percepción — cuanto más elevado es el valor, mejor es la percepción*) (fuente: Red Europea de Consejos del Poder Judicial¹⁰¹)



3.3.2. Independencia estructural

Las garantías de independencia estructural requieren normas, incluidas normas relativas al nombramiento de los jueces¹⁰². En determinados tipos de situaciones en las que puede estar en peligro la independencia, se han desarrollado normas europeas, en particular por el Consejo de Europa, por ejemplo, en la *Recomendación del Consejo de Europa de 2010 sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidad* («la Recomendación de 2010») ¹⁰³. El cuadro muestra varios indicadores sobre cómo se organizan los sistemas judiciales para proteger la independencia judicial en estos tipos de situaciones.

Esta edición incluye indicadores adicionales relacionados con el nivel de intervención del Ejecutivo y el Parlamento en el nombramiento y el cese de los jueces (gráficos 61-64), el nombramiento y el cese de los presidentes de los tribunales (gráfico 65), y el nombramiento de jueces-miembros de los Consejos del Poder Judicial (gráfico 66)¹⁰⁴. Por primera vez, el cuadro de indicadores de la justicia de la UE proporciona una visión global de cómo está organizada la fiscalía en los Estados miembros (gráfico 67)¹⁰⁵, y las competencias y la actividad judicial de los

¹⁰¹ El gráfico se basa en las respuestas a la siguiente pregunta: «En una escala de 0 a 10 (donde 0 significa «ninguna independencia» y 10 significa «el mayor grado posible de independencia»): como juez, no me siento nada independiente o me siento completamente independiente». Cuando los resultados medios de la encuesta por países eran idénticos, se utilizó el orden protocolario de la UE. Un total de 11 140 jueces participaron en la encuesta realizada a finales de 2017. Los siguientes miembros de la RECPJ no participaron en la encuesta: EL, MT y HU. Los Ministerios de Justicia y las autoridades judiciales de CZ, DE, EE, AT, SE y FI son observadores de la RECPJ. El informe de la RECPJ puede consultarse en: <https://www.ency.eu/articles/71>

¹⁰² Los apartados 46 y 47 de la Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades, prevén que la autoridad que adopte decisiones sobre la selección y la carrera de los jueces debe ser independiente de los poderes ejecutivo y legislativo. Con el fin de garantizar su independencia, al menos la mitad de los miembros de dicha autoridad deben ser jueces elegidos por sus pares. No obstante, cuando las disposiciones constitucionales o de otra índole jurídica prevean que el Jefe de Estado, el Gobierno o el poder legislativo puedan tomar decisiones relativas a la selección y la carrera de los jueces, deberá permitirse que una autoridad independiente y competente, proveniente esencialmente del poder judicial (sin perjuicio de las normas aplicables a los Consejos del Poder Judicial que figuran en el capítulo IV), formule recomendaciones u opiniones expresas que la autoridad competente para proceder a los nombramientos deberá seguir en la práctica.

¹⁰³ Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidad.

¹⁰⁴ Los gráficos se basan en las respuestas a un cuestionario actualizado elaborado por la Comisión en estrecha asociación con la RECPJ. En los Estados miembros que carecen de Consejos del Poder Judicial o no son miembros de la RECPJ (CZ, DE, EE, EL, CY, LU, AT y FI), las respuestas al cuestionario actualizado se han obtenido en cooperación con la Red de Presidentes de los Tribunales Supremos de la UE.

¹⁰⁵ La cifra se basa en las respuestas a un cuestionario actualizado elaborado por la Comisión en estrecha colaboración con el Grupo de Expertos en Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo.

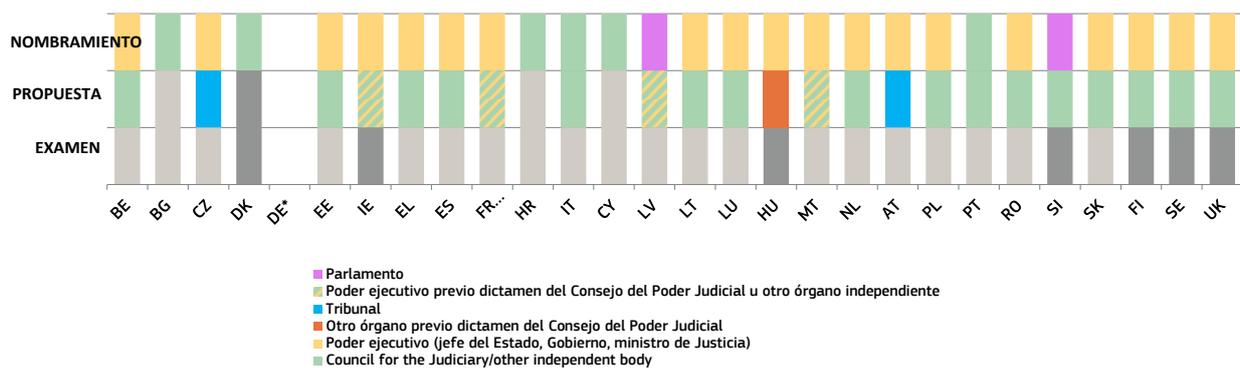
más altos tribunales nacionales en situaciones relativas a los jueces (gráfico 68)¹⁰⁶. Los gráficos presentan los marcos nacionales vigentes en diciembre de 2017.

Los datos presentados en el cuadro de indicadores no facilitan una evaluación ni datos cuantitativos sobre la eficacia de las salvaguardias. No pretenden reflejar la complejidad y los detalles de las salvaguardias. Tener más salvaguardias no garantiza en sí la eficacia de un sistema judicial. También cabe señalar que la aplicación de políticas y prácticas destinadas a promover la integridad y prevenir la corrupción en la judicatura también es esencial para garantizar la independencia judicial. En última instancia, la protección efectiva de la independencia judicial requiere una cultura de integridad e imparcialidad, compartida por los magistrados y respetada por el conjunto de la sociedad.

— *Salvaguardias relativas al nombramiento y al cese de los jueces y presidentes de los tribunales* —

El Gráfico 61 presenta una actualización de los órganos y las autoridades que proponen el nombramiento inicial de los jueces de los tribunales de primera instancia, así como las autoridades que los confirman en su cargo. Asimismo, muestra si la contratación de jueces se realiza a través de un examen o concurso al efecto o bien mediante una convocatoria de vacante sin un examen específico.

Gráfico 61: Nombramiento de los jueces: autoridades que los proponen y nombran*¹⁰⁷



* En varios países, algunas autoridades y organismos (por ejemplo, presidentes de órganos jurisdiccionales jueces) pueden o deben deliberar o ser consultados sobre los jueces candidatos [por ejemplo, en BE, CZ, DE, EE, LT, HU, NL, AT, UK (EN+WL) y UK (SC)]. En algunos países (por ejemplo, LT y PL) ciertos candidatos están exentos de pasar el examen especial para jueces debido a su cualificación o experiencia previa. CZ: el presidente nombra formalmente a los jueces y el Ministerio de Justicia decide sobre la asignación de un juez a un determinado órgano jurisdiccional. En la práctica, los jueces candidatos a nombramiento son designados por los presidentes de los tribunales regionales. Posteriormente, la lista de candidatos se remite al Ministerio de Justicia que, a su vez, después de considerar todas las circunstancias, la envía al Jefe de Estado. DE: los procedimientos difieren sustancialmente a nivel federal. En la mitad de los 16 Estados Federados, los comités electorales judiciales participan en la contratación. En algunos de los Estados Federados, este asunto es tratado exclusivamente por el ministro federal de justicia, mientras que en otros Estados Federados la autoridad para decidir sobre la contratación y el (primer) nombramiento se transfiere a los presidentes de los tribunales superiores regionales. Algunos Estados Federados prevén la participación obligatoria de un consejo de jueces. Otros requieren un nombramiento conjunto por el ministro competente y un comité de conciliación si el consejo de jueces se opone. En algunos Estados Federados, los jueces son elegidos por los parlamentos estatales y tienen que ser nombrados por el ejecutivo estatal. IE: la Junta Consultiva de Nombramientos Judiciales recomienda al menos siete candidatos al Gobierno para su nombramiento. Tras la decisión del Gobierno, el presidente nombra formalmente al juez y no puede negarse a nombrar al candidato propuesto. FR: los jueces candidatos se seleccionan a través de un examen específico para juez y son clasificados según los resultados obtenidos. Tras una entrevista entre el candidato y el Ministerio de Justicia acerca de la asignación a un tribunal en concreto, el Consejo Superior de la Magistratura emite un dictamen sobre el primer destino de los candidatos y el Ministerio de Justicia envía la lista de candidatos al presidente de la República, que debe nombrar formalmente a los jueces candidatos mediante decreto, sin ninguna discrecionalidad al respecto.

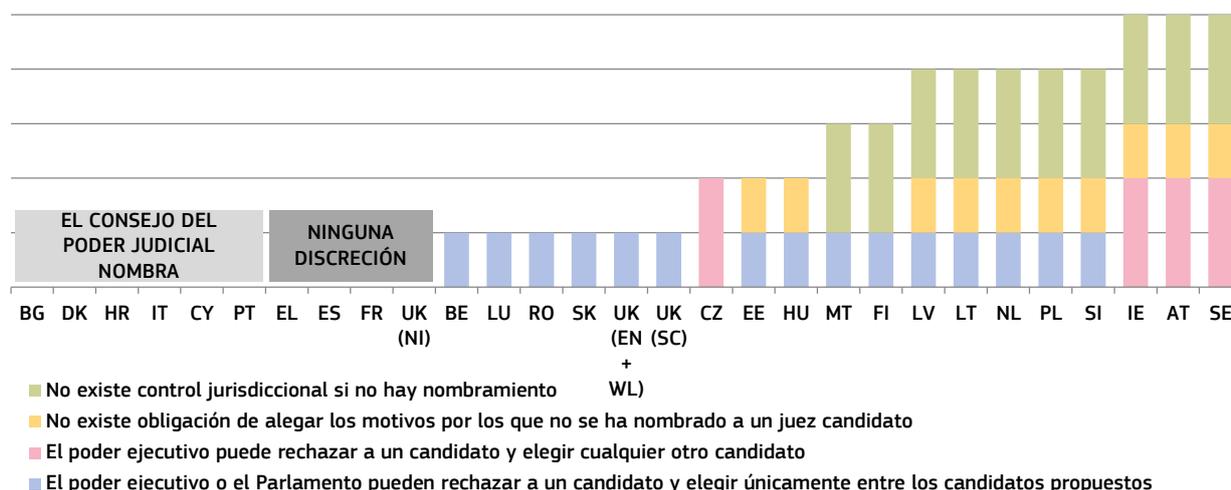
¹⁰⁶ El gráfico se basa en las respuestas a un cuestionario elaborado por la Comisión en estrecha asociación con ACA-Europa y la NPSJC.

¹⁰⁷ Datos recogidos a través de un cuestionario actualizado elaborado por la Comisión en estrecha colaboración con la RECPJ. Las respuestas de los Estados miembros que carecen de Consejos del Poder Judicial o no son miembros de la RECPJ se han obtenido merced a la colaboración de la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea.

LV: después de tres años, el Consejo de Cualificación Judicial, elegido y formado por jueces, emite un dictamen de evaluación del trabajo profesional de un juez. NL: la decisión de proponer un juez para su nombramiento la hace formalmente el presidente del órgano jurisdiccional, basándose en la recomendación del Comité de Selección Independiente. RO: los datos corresponden al nombramiento de los jueces decanos. UK (EN+WL): se aplican procedimientos diferentes en el primer nombramiento de los miembros de la magistratura (Alto Tribunal de Inglaterra y Gales y tribunales superiores), indicados anteriormente, y el nombramiento de los jueces ordinarios (tribunales de circuito e inferiores).

El gráfico 62 muestra la competencia del poder ejecutivo (por ejemplo, el presidente de la República, el Gobierno) y el Parlamento para nombrar jueces en su primer destino en tribunales de primera instancia a propuesta de las autoridades competentes (entre otros, el Consejo del Poder Judicial, un órgano jurisdiccional)¹⁰⁸. La altura de la columna depende de si el poder ejecutivo o el Parlamento tiene la capacidad de rechazar a un juez candidato, o si puede elegir solo entre los candidatos propuestos, o si puede elegir y nombrar a cualquier otro candidato, incluso si este no ha sido propuesto por la autoridad competente. Una salvaguardia importante en caso de denegación del nombramiento es la obligación de motivarla y la posibilidad de un control jurisdiccional. El gráfico expone simplemente datos del sistema judicial sin realizar una evaluación cualitativa de la eficacia de las salvaguardias. Por ejemplo, cabe señalar que en varios países en los que el poder ejecutivo o el Parlamento tienen la facultad de rechazar a un juez candidato, ese supuesto nunca se ha dado [es el caso de HU, NL, AT, SK, SE, UK (EN+WL) y UK (SC)], o solo en contadas ocasiones (por ejemplo, en LV, SI y FI).

Gráfico 62: Nombramiento de jueces: competencia del poder ejecutivo y del Parlamento*¹⁰⁹



* El gráfico presenta los marcos nacionales vigentes en diciembre de 2017. Para cada Estado miembro, se concedió un punto si el poder ejecutivo o el Parlamento pueden rechazar a un candidato y elegir otro entre los demás propuestos; se concedió un punto si el poder ejecutivo o el Parlamento no tienen ninguna obligación de motivar su negativa a nombrar a un juez candidato; se concedieron dos puntos si el poder ejecutivo puede rechazar a un candidato y elegir a cualquier otro; y se concedieron dos puntos si no existe control jurisdiccional en caso de que no haya nombramiento. Con la excepción de los Estados miembros donde los jueces de los tribunales de primera instancia son nombrados por el Consejo del Poder Judicial, y LV y SI donde son nombrados por el Parlamento, en todos los demás Estados miembros del gráfico el poder ejecutivo nombra a los jueces de los tribunales de primera instancia. DE: no hay datos. Véase la explicación debajo del gráfico 61. IE: el Gobierno puede nombrar a una persona que no está en la lista enviada por la Junta Asesora de Nombramientos Judiciales, pero en la práctica no lo hace. El nombramiento final lo hace el presidente, que no puede negarse. El Gobierno no está obligado a dar

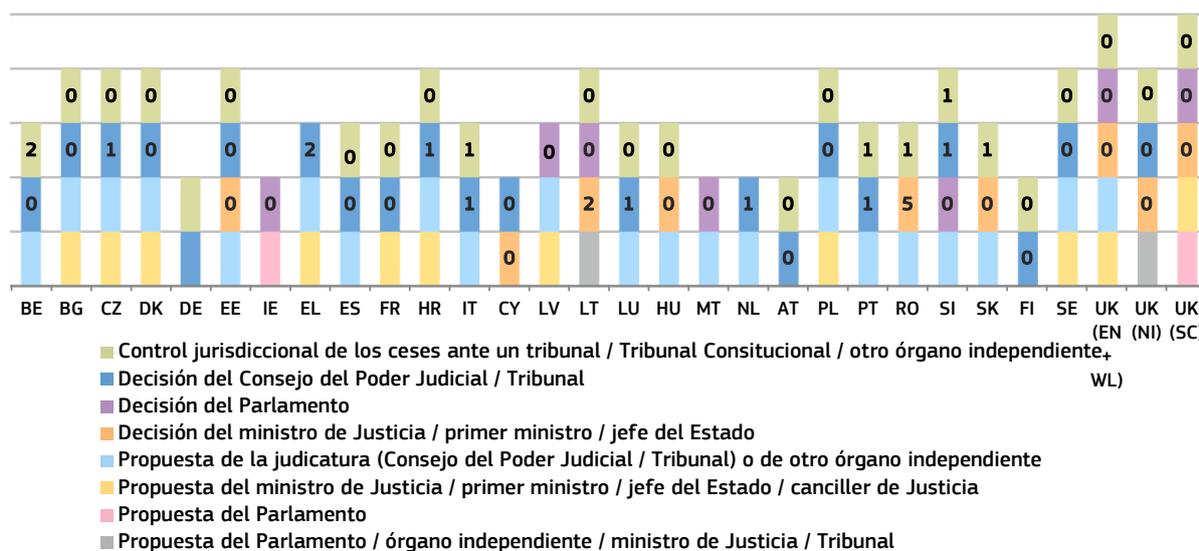
¹⁰⁸ El apartado 44 de la Recomendación establece que las decisiones relativas a la selección y carrera de los jueces deben basarse en criterios objetivos preestablecidos por la ley o por las autoridades competentes. Dichas decisiones deben basarse en los méritos, habida cuenta de las cualificaciones, aptitudes y capacidades necesarias para resolver los asuntos aplicando la ley al tiempo que se respeta la dignidad humana. El apartado 48 dispone que un candidato que no sea nombrado deberá tener el derecho a impugnar la decisión, o al menos el procedimiento en virtud del cual la decisión fue tomada.

¹⁰⁹ Datos recogidos a través de un cuestionario actualizado elaborado por la Comisión en estrecha colaboración con la RECPJ. Las respuestas de los Estados miembros que carecen de Consejos del Poder Judicial o no son miembros de la RECPJ se han obtenido merced a la colaboración de la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea.

explicaciones a los candidatos no seleccionados de los motivos por los que no ha aconsejado al presidente que los nombre. No existe procedimiento de recurso o de revisión en relación con una decisión del Gobierno consistente en no recomendar o aconsejar al presidente que nombre a un candidato. EL: El nombramiento final lo hace el presidente, que no puede negarse. ES: los jueces de los tribunales de primera instancia son propuestos para su nombramiento por el Consejo del Poder Judicial y son nombrados oficialmente mediante Real Decreto por el Jefe del Estado (el rey). El Ministerio de la Presidencia es responsable de la elaboración del Real Decreto y de someterlo a la consideración del rey y del ministro de Justicia. El ministro de Justicia debe refrendar el Real Decreto, pero ni el rey ni el ministro pueden oponerse a la decisión del Consejo del Poder Judicial y deben obligatoriamente firmar el Real Decreto. LT: sin el dictamen del Consejo Judicial, el presidente no puede nombrar a un juez, si el Consejo Judicial da su visto bueno al presidente, este es libre de adoptar la decisión final. Si el Consejo Judicial emite un dictamen negativo al presidente, este está obligado a atenerse a dicho dictamen al tomar la decisión final. LU: no hay ningún texto vinculante en esta materia, pero hasta ahora, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos nunca ha rechazado a un juez candidato propuesto para su nombramiento por la Comisión de Contratación y de Formación de las Relaciones de Justicia. AT: en virtud de la Constitución, las propuestas de los órganos jurisdiccionales para los jueces candidatos no son vinculantes. Sin embargo, es práctica habitual designar exclusivamente a los candidatos propuestos por los órganos jurisdiccionales pertinentes. PL: la decisión del presidente no puede ser recurrida ante el Tribunal Supremo. RO: el presidente puede denegar el nombramiento de un juez decano o un fiscal solo una vez. Los motivos de tal negativa deben comunicarse al Consejo Superior de la Magistratura. SK: el presidente puede negarse a nombrar un juez candidato, cosa que nunca ha ocurrido. FI: si el presidente no nombra al candidato propuesto, no podrá elegir a otro, sino que deberá remitir dicho nombramiento una única vez para su mejor preparación. SE: si el Gobierno desea nombrar a un candidato que la Junta de Propuestas de Jueces no haya presentado, está legalmente obligado a recabar un nuevo dictamen de la Junta sobre ese otro candidato. UK (EN+WL) y UK (NI): la autoridad competente para proceder a los nombramientos es el Lord Chancellor (ministro de Justicia del Reino Unido), que recomienda a un juez candidato para su nombramiento por parte de la Reina. UK (SC): la autoridad facultada para proceder a los nombramientos es el primer ministro de Escocia, que recomienda a un juez candidato para su nombramiento por parte de la Reina. Si el primer ministro de Escocia rechaza a un candidato, la autoridad proponente (Junta de Nombramientos Judiciales de Escocia) puede recomendar nuevamente a ese candidato al primer ministro. Cuando un candidato no elegido considere que se han producido irregularidades de procedimiento o que el panel no haya actuado racionalmente en su recomendación en virtud del artículo 19(3) de la ley del Poder judicial y los tribunales (de Escocia) de 2008, o por parte del primer ministro al decidir a quién designar en virtud del artículo 19(5), dicha persona podría presentar una petición de tutela judicial ante el Court of Session.

Los gráficos 63 y 64 presentan los marcos relativos al cese de los jueces. No muestran la situación del cese de jueces por jubilación forzosa tras la reducción de la edad de jubilación.

Gráfico 63: Cese de jueces en los tribunales de primera y segunda instancia*¹¹⁰

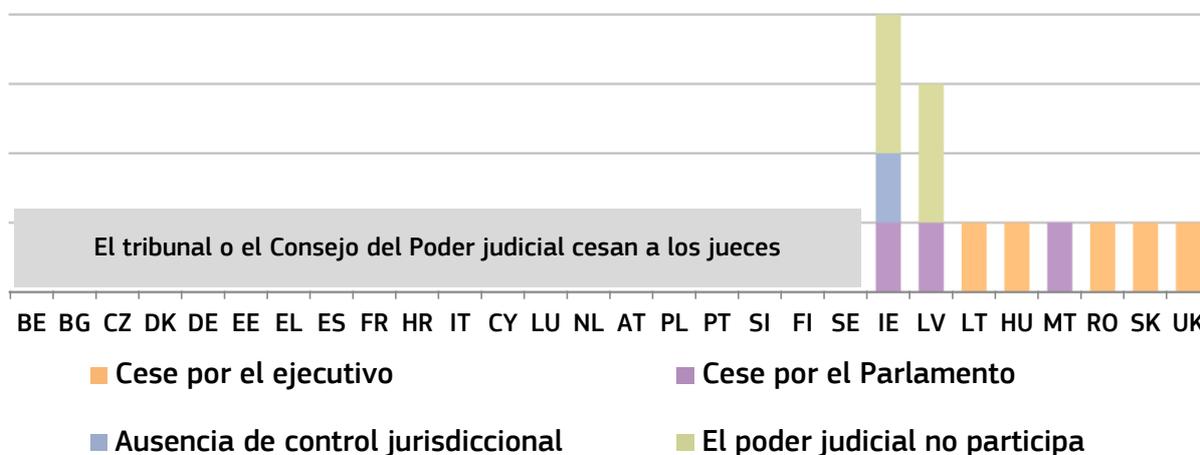


* Los Estados miembros aparecen por el orden alfabético de sus nombres geográficos en la lengua original. La altura de las columnas no refleja necesariamente la eficacia de las garantías. Los números indican los jueces (de todas las instancias judiciales) que fueron cesados en 2016 y

¹¹⁰ Datos recogidos a través de un cuestionario actualizado elaborado por la Comisión en estrecha colaboración con la RECPJ. Las respuestas de los Estados miembros que carecen de Consejos del Poder Judicial o no son miembros de la RECPJ se han obtenido merced a la colaboración de la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea.

cuántos recurrieron (si no hay cifra es que no se dispone de datos). «Propuesta» también abarca la incoación de un procedimiento disciplinario. en algunos países, el poder ejecutivo tiene la obligación, legal o consuetudinaria, de dar curso a una propuesta del Consejo del Poder Judicial para nombrar o cesar a un juez (por ejemplo, ES y LT). UK (EN+WL): no se cesó a ningún juez a tiempo completo, solo a cuatro jueces a tiempo parcial (remunerados mediante honorarios) y a 15 miembros de tribunales (legos).

Gráfico 64: Cese de los jueces: competencia del poder ejecutivo y del Parlamento*¹¹¹



* Los Estados miembros aparecen por el orden alfabético de sus nombres geográficos en la lengua original. El gráfico presenta los marcos nacionales vigentes en diciembre de 2017. EE: el gráfico refleja la competencia del comité disciplinario para cesar a los jueces. El Tribunal Supremo en pleno (todos los jueces) también puede presentar una propuesta al presidente para cesar a un juez. La decisión del presidente puede ser objeto de control judicial. SI: el gráfico refleja la competencia del comité disciplinario para decidir sobre la sanción disciplinaria, y la competencia del Consejo del Poder Judicial para determinar si un juez «no es apto para el servicio judicial». Si un juez comete un delito abusando de su cargo, el Consejo lo notifica al Parlamento, que cesa al juez. UK (EN+WL): por lo que se refiere a los altos magistrados (jueces del Alto Tribunal y tribunales superiores) el cese requiere, además, una notificación a la Reina por ambas Cámaras del Parlamento, con arreglo a la recomendación del Lord Canciller y después de una investigación realizada por la oficina de investigación de la conducta judicial (Judicial Conduct Investigations Office). UK (NI): el titular de un cargo judicial (incluidos los presidentes de los tribunales) solamente podrán ser suspendidos o cesados cuando se haya convocado un tribunal específico de conformidad con los artículos 7 y 8 de la Ley de Justicia (de Irlanda del Norte) de 2002, en su versión modificada. El primer ministro podrá suspender a un juez del tribunal de apelación o del Tribunal Supremo, con el acuerdo del presidente del Tribunal Supremo (Lord Chief Justice), mientras el primer ministro y el Lord Canciller estén preparando la presentación de una notificación a la Reina. El resto de titulares de un cargo judicial podrá ser suspendido por el Lord Chief Justice cuando un tribunal lo recomiende. UK (SC): los jueces de la Court of Session y el presidente del tribunal escocés de tierras (Scottish Land Court) solo podrán ser cesados por la Reina previa recomendación del primer ministro de Escocia. El presidente hará una recomendación de este tipo si (y solo si) el Parlamento escocés, a petición del primer ministro escocés, resuelve que esta recomendación debe hacerse, y cuando la persona en cuestión sea el Lord President o el Lord Justice Clerk, el primer ministro escocés haya consultado al primer ministro del Reino Unido.

Los presidentes de los tribunales son jueces y, por tanto, parte del poder judicial. En el desempeño de sus funciones (que varían entre los Estados miembros), los presidentes de los tribunales protegen la independencia e imparcialidad del órgano jurisdiccional y de los jueces individualmente. Con arreglo a las normas europeas, en particular el Dictamen n.º 19 de 2016 del Consejo Consultivo de los Jueces Europeos (CCJE) sobre el papel de los presidentes de los tribunales, los procedimientos para el nombramiento de los presidentes de los tribunales deben seguir el mismo camino que la selección y el nombramiento de los jueces. Esto incluye un proceso de evaluación de los candidatos y un organismo que tenga la autoridad para elegir o designar a los jueces de acuerdo con las normas establecidas en la Recomendación de 2010¹¹². El sistema de selección y nombramiento de los presidentes de los tribunales debe incluir, por regla general, un proceso de selección competitivo basado en una convocatoria abierta de candidatos que reúnan las condiciones predeterminadas establecidas en la normativa¹¹³.

Las normas europeas exigen que las garantías de inamovilidad de los jueces se apliquen igualmente al cargo de presidente del tribunal, que el procedimiento en el caso de cese anticipado

¹¹¹ Datos recogidos a través de un cuestionario actualizado elaborado por la Comisión en estrecha colaboración con la RECPJ. Las respuestas de los Estados miembros que carecen de Consejos del Poder Judicial o no son miembros de la RECPJ se han obtenido merced a la colaboración de la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea.

¹¹² Dictamen n.º 19 de 2016 del Consejo Consultivo de los Jueces Europeos (CCJE) sobre el papel de los presidentes de los tribunales, de 10 de noviembre de 2016, apartado 38: <https://rm.coe.int/opinion-no-19-on-the-role-of-court-presidents/16806dc2c4>

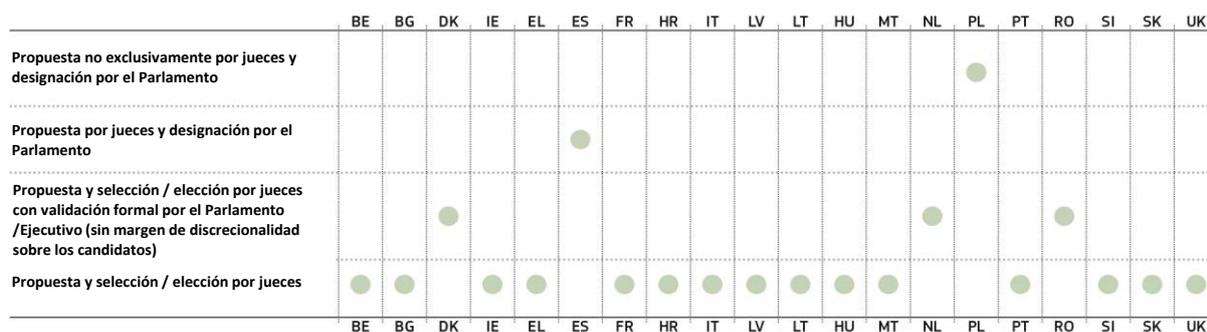
¹¹³ Apartado 38 del Dictamen de 2016.

de los presidentes de los tribunales sea transparente, que cualquier riesgo de influencia política quede firmemente excluido y que se evite la participación del Ministerio de Justicia en este proceso¹¹⁴.

¹¹⁴ Apartados 45 y 47 del Dictamen de 2016.

Comité de Ministros del Consejo de Europa, establecen que «al menos la mitad de los miembros de [los Consejos del Poder Judicial] deben ser jueces seleccionados por sus homólogos de entre todos los niveles del sistema judicial y con respeto del pluralismo interno de dicho sistema»¹¹⁶. Corresponde a los Estados miembros organizar sus sistemas judiciales, incluido el establecimiento o no de un Consejo del Poder Judicial. No obstante, cuando un Estado miembro haya creado un Consejo del Poder Judicial, la independencia del Consejo debe garantizarse en consonancia con las normas europeas.

Gráfico 66: Nombramiento de jueces-miembros de los Consejos del Poder Judicial: participación del poder judicial*¹¹⁷



* Los Estados miembros aparecen por el orden alfabético de sus nombres geográficos en la lengua original. El gráfico presenta los marcos nacionales vigentes en diciembre de 2017. DK: los jueces-miembros del Consejo son elegidos por los jueces. Todos los miembros son nombrados oficialmente por el ministro de Justicia. EL: los jueces-miembros del Consejo son elegidos por sorteo. ES: los jueces-miembros son nombrados por el Parlamento; el Consejo comunica al Parlamento la lista de candidatos que han recibido el apoyo de una asociación de jueces o de 25 jueces. NL: los jueces-miembros son seleccionados por el poder judicial y son nombrados a propuesta del Consejo, entre otras cosas sobre la base de las recomendaciones de un comité de selección (compuesto principalmente por jueces y personal judicial). Todos los miembros del Consejo son nombrados oficialmente por Real Decreto, un acto administrativo que no deja ningún margen de apreciación al poder ejecutivo. PL: los jueces-miembros candidatos son propuestos por grupos de al menos 2 000 ciudadanos o 25 jueces. De entre los candidatos, los grupos parlamentarios seleccionan hasta un máximo de nueve candidatos, a partir de los cuales un comité de la cámara baja del Parlamento (Sejm) elabora la lista definitiva de 15 candidatos, que son designados por el Sejm. RO: la campaña y las elecciones de los jueces-miembros son organizadas por el Consejo Superior de la Magistratura. Una vez confirmada la lista definitiva de los jueces-miembros elegidos, el Senado la valida en bloque. El Senado puede negarse a validar la lista únicamente en caso de que se haya infringido la ley en el procedimiento de elección de los miembros del Consejo, y solo si la infracción ha influido en el resultado de las elecciones. El Senado no dispone de poder discrecional sobre la elección de los candidatos. UK: los jueces-miembros son elegidos por los jueces.

– Salvaguardias relativas al funcionamiento de la fiscalía –

La fiscalía desempeña un importante papel en el sistema de la justicia penal, así como en la cooperación en materia penal. El correcto funcionamiento de la fiscalía es importante para la lucha contra el blanqueo de capitales y la corrupción. A efectos de la cooperación judicial, la fiscalía puede considerarse una autoridad del Estado miembro responsable de administrar la justicia penal¹¹⁸.

La organización de las fiscalías varía en toda la UE y no existe un modelo uniforme para todos los Estados miembros. Sin embargo, se observa una tendencia general a una mayor independencia de la fiscalía, más que a una fiscalía subordinada o vinculada al poder ejecutivo¹¹⁹.

¹¹⁶ Apartado 27; véase también el punto C, inciso ii), del Plan de Acción del Consejo de Europa de 2016; apartado 27 del Informe n.º 10 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) sobre el Consejo del Poder Judicial al servicio de la sociedad; y apartado 2.3 del Informe 2010-2011 de la Red Europea de Consejos del Poder Judicial, titulado «Consejos del Poder Judicial».

¹¹⁷ Datos recogidos a través de un cuestionario actualizado elaborado por la Comisión en estrecha colaboración con la RECPJ.

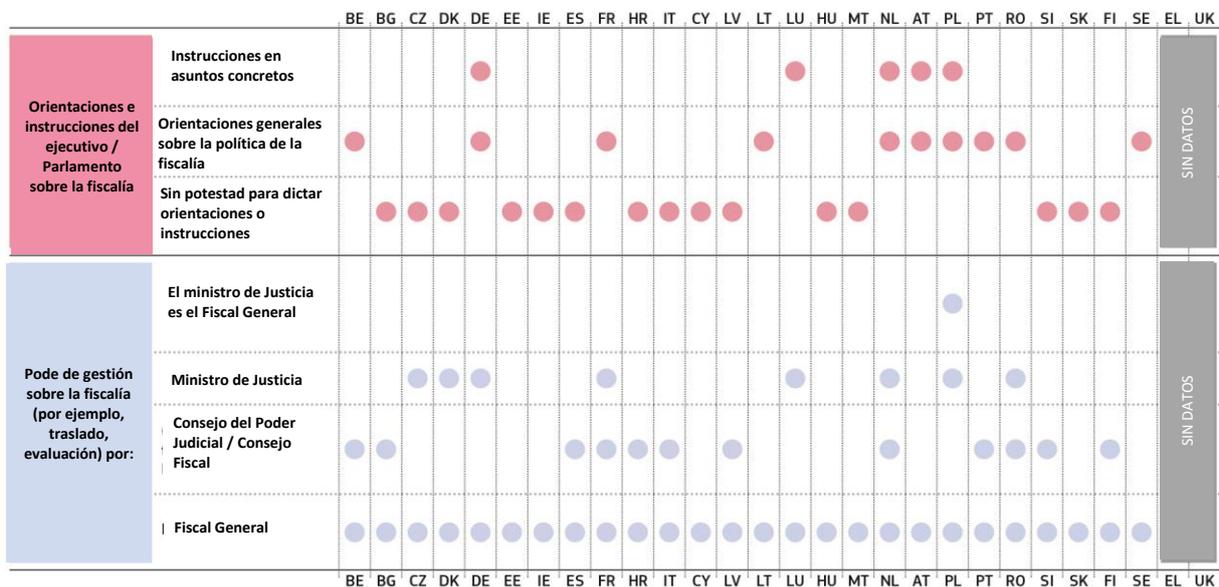
¹¹⁸ C-453/16 PPU, Özçelik, 10 de noviembre de 2016, EU:C:2016:860, apartado 34.

¹¹⁹ CDL-AD(2010)040-e Informe sobre normas europeas por lo que respecta a la independencia del sistema judicial: Parte II — El Ministerio Fiscal — Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85.ª sesión plenaria (Venecia, 17 y 18 de diciembre de 2010), apartado 26.

Con independencia del modelo del sistema judicial nacional o de la tradición jurídica en que se fundamente, las normas europeas requieren que los Estados miembros adopten medidas eficaces para garantizar que los fiscales puedan desempeñar sus funciones y responsabilidades en condiciones jurídicas y organizativas adecuadas¹²⁰ y sin injerencias injustificadas¹²¹. En particular, en caso de que el Gobierno dé instrucciones de carácter general, por ejemplo en materia de política penal, dichas instrucciones deberán comunicarse por escrito y publicarse de forma adecuada¹²². Cuando el Gobierno tenga la facultad de dar instrucciones para enjuiciar un asunto específico, dichas instrucciones deberán ir aparejadas de garantías suficientes¹²³. Las partes interesadas (incluidas las víctimas) deberán tener la posibilidad de impugnar la decisión del fiscal de no llevar a cabo el procesamiento¹²⁴.

El gráfico 67 presenta una panorámica de algunos aspectos de la organización de las fiscalías. El gráfico muestra quién es responsable de la gestión de los servicios de la fiscalía, como la potestad de decidir sobre una sanción disciplinaria en relación con un fiscal, de transferir fiscales sin su consentimiento, la facultad de evaluar y promover un fiscal, y otras competencias de control. El gráfico presenta las autoridades encargadas de la gestión de la fiscalía: i) solo el Fiscal General; ii) combinación de competencias del Fiscal General y de un Consejo del Poder Judicial/Consejo de la Fiscalía; iii) intervención del Ministerio de Justicia en la gestión de la fiscalía. Muestra también si el poder ejecutivo o el Parlamento tienen la posibilidad de dar orientaciones generales sobre política penal o instrucciones en materia de enjuiciamiento en casos individuales, pero no presenta las disposiciones existentes sobre la independencia interna de los fiscales en relación con el Fiscal General. El gráfico 67 presenta únicamente una descripción fáctica de determinados aspectos de la organización de los servicios de la fiscalía, y no evalúa su funcionamiento efectivo, que exige una evaluación específica por país¹²⁵.

Gráfico 67: Organización de los servicios de la fiscalía * (fuente: Comisión Europea en cooperación con el Grupo de Expertos en Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo)



* Los Estados miembros aparecen por el orden alfabético de sus nombres geográficos en la lengua original. BE: el ministro de Justicia publica orientaciones sobre la política penal y la política en materia de enjuiciamiento, previo asesoramiento del

¹²⁰ Recomendación Rec(2000)19 sobre la función del Ministerio Fiscal en el sistema de justicia penal, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 6 de octubre de 2000 (Recomendación de 2000), apartado 4.

¹²¹ Recomendación de 2000, apartados 11 y 13.

¹²² Recomendación de 2000, apartado 13, letra c).

¹²³ Recomendación de 2000, apartado 13, letra d).

¹²⁴ Recomendación de 2000, apartado 34.

¹²⁵ Por ejemplo, los informes relativos a BG y RO en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, o los informes por país en el Semestre Europeo.

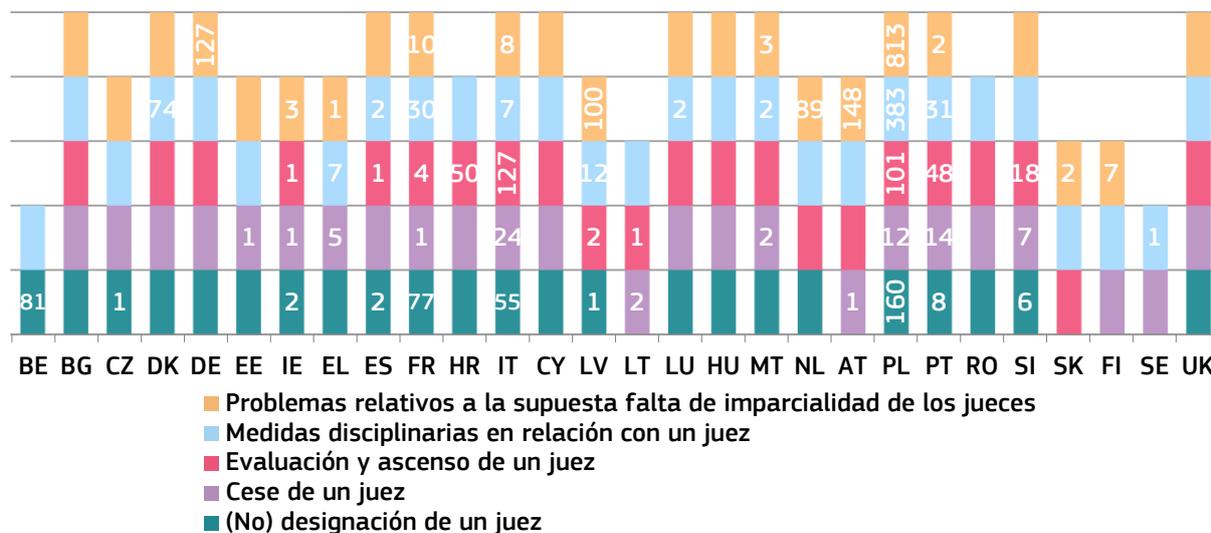
Colegio de Fiscales Generales. BG: el ministro de Justicia podrá proponer el nombramiento, ascenso, degradación, transferencia y cese de los fiscales. CZ: el ministro de Justicia tiene competencia para decidir el ascenso de los fiscales. DK: el ministro de Justicia tiene competencia para decidir sobre el ascenso y las medidas disciplinarias para los fiscales. FR: el ministro de Justicia tiene competencia para decidir sobre las medidas disciplinarias para los fiscales, previo dictamen del Consejo Superior de la Magistratura. CY: el Consejo del Poder Judicial cesa al Fiscal General. LT: el Parlamento (Seimas) fija las prioridades operativas de la fiscalía y realiza el control parlamentario de las acciones no procedimentales. LU: el ministro de Justicia podrá ordenar a la fiscalía que ejerza la acción penal en un asunto (pero no puede dar instrucciones de que no lo haga). No obstante, no se han dado tales instrucciones desde hace más de 20 años. No existe ningún requisito legal para que el ministro de Justicia consulte a un fiscal o solicite el dictamen del Fiscal General sobre tal instrucción. El Gran Duque, en su calidad de jefe del Estado, tiene competencia para decidir sobre el ascenso de los fiscales. NL: el ministro de Justicia podrá ordenar a la fiscalía que procese o no un asunto, pero debe obtener previamente por escrito un dictamen motivado de la Oficina del Fiscal General (College van procureurs-generaal) sobre las instrucciones sugeridas. Sin embargo, hasta la fecha, solo ha habido un caso de este tipo hace más de veinte años. el ministro de Justicia tiene competencia para decidir sobre ciertas medidas disciplinarias para los fiscales. AT: el ministro de Justicia debe presentar toda instrucción destinada a subordinar a los fiscales a un «Consejo de Instrucción» (Weisungsrat) para consulta. PL: el Fiscal General, que es también ministro de Justicia, tiene competencia para decidir sobre el ascenso de los fiscales. PT: el Parlamento puede emitir orientaciones generales sobre la estrategia de acción penal. RO: las competencias de gestión del ministro de Justicia consisten en comprobar la eficacia de la gestión de los fiscales, la forma en que los fiscales ejercen sus competencias y sus relaciones con las partes y otros. El control no puede consistir en controlar las medidas o decisiones adoptadas por los fiscales. El ministro de Justicia, cuando lo considere necesario, a iniciativa propia o a petición del Consejo Superior de la Magistratura, ejercerá su control sobre los fiscales a través de fiscales nombrados por el Fiscal General en la fiscalía del Alto Tribunal de Casación y Justicia, o en su caso, por el Fiscal Jefe de la Dirección Nacional Anticorrupción, el Fiscal Jefe de la Dirección de Investigación de la Delincuencia Organizada y el Terrorismo, o por el ministro de Justicia. El ministro de Justicia podrá solicitar información sobre la actividad de las fiscalías y podrá emitir orientaciones escritas sobre la prevención y el control de la delincuencia. SK: las competencias del Consejo Fiscal no incluyen la gestión directa de la fiscalía, tal como se contempla en el gráfico. SE: el Gobierno puede emitir orientaciones generales sobre la estrategia de acción penal.

– Actividad judicial de los tribunales superiores –

Los tribunales superiores nacionales son importantes para garantizar el respeto de la independencia judicial en situaciones relativas a los jueces. En cooperación con la Asociación de Consejos de Estado y Tribunales Supremos Administrativos de la UE (ACA-Europe) y la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la UE (NPSJC), la Comisión elaboró un cuestionario que fue respondido por los Tribunales Supremos y los Tribunales Supremos Administrativos.

El gráfico 68 presenta un resumen de las competencias y la actividad judicial de estos tribunales en determinadas situaciones relativas a los jueces en las que pueda peligrar su independencia. Cuando se dispone de datos, las cifras reflejan el número de esos asuntos tramitados por los más altos órganos jurisdiccionales entre 2012 y 2017 o antes, en caso de asuntos de referencia.

Gráfico 68: Competencias y la actividad judicial de los tribunales superiores nacionales en situaciones relativas a jueces * (fuente: Comisión Europea con ACA-Europe y NPSJC)



* Los Estados miembros aparecen por el orden alfabético de sus nombres geográficos en la lengua original. Las medidas disciplinarias en relación con un juez incluyen las medidas preventivas. Los recursos interpuestos contra la resolución dictada por el juez afectado no se tienen en cuenta incluso si se plantean problemas en relación con la independencia judicial o la imparcialidad. Instancias judiciales que intervinieron en la actividad judicial entre 2012 y 2017 y anteriormente en asuntos de referencia (en negrita, los nombres de los tribunales cuya jurisprudencia se expresa en el gráfico; la ausencia de cifra significa que no hay asuntos registrados). BE: *Conseil d'Etat* (Consejo de Estado). BG: *Върховен административен съд* (Tribunal Supremo Administrativo). CZ: *Nejvyšší správní soud* (Tribunal Supremo Administrativo). DK: *Højesteret*

(Tribunal Supremo). DE: *Bundesverwaltungsgericht* (Tribunal Administrativo Federal), *Dienstgerichte* (Tribunales de la función pública), *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional Federal), tribunal federal de la jurisdicción competente. EE: *Riikohus* (Tribunal Supremo). IE: *Chúirt Uachtarach* (Tribunal Supremo). EL: *Συμβούλιο της Επικρατείας* (Consejo de Estado), sala del juez en cuestión. ES: *Tribunal Supremo* (sala especial del tribunal en cuestión). FR: *Conseil d'Etat* (Consejo de Estado), *Cour the Cassation* (Tribunal Supremo), primer presidente del tribunal de apelación. HR: *Vrhovni sud* (Tribunal Supremo), *Ustavni Sud* (Tribunal Constitucional), presidente de la jurisdicción superior específica, presidente del tribunal. IT: *Consiglio di Stato* (Consejo de Estado), *Corte Suprema di Cassazione* (Tribunal Supremo). CY: en estas situaciones, las decisiones las toma el Consejo Superior del Poder Judicial, compuesto por los jueces del Tribunal Supremo; las decisiones del Consejo Superior del Poder Judicial no están sujetas a control jurisdiccional. LV: *Augstākā tiesa* (Tribunal Supremo), *Disciplinārtiesa* (tribunal disciplinario), tribunal administrativo superior. LT: *Vyriausiasis Administracinis Teismas* (Tribunal Supremo Administrativo), *Aukščiausiasis Teismas* (Tribunal Supremo). LU: *Cour administrative* (Tribunal Administrativo) *Cour de Cassation* (Tribunal Supremo). HU: *Fővárosi Törvényszék* (Tribunal Regional de Budapest), *szolgálati bíróságok* (Tribunales de la función pública), otro comité de la misma jurisdicción. MT: *Court of Appeal* (Tribunal Constitucional). NL: *Hoge Raad* (Tribunal Supremo), *Centrale Raad van Beroep* (la más alta jurisdicción administrativa en materia social), *Raad van State* (Consejo de Estado). AT: *Verwaltungsgerichtshof* (Tribunal Supremo Administrativo), *Personalsenat* (comité de evaluación especial) del tribunal superior, *Oberster Gerichtshof* (Tribunal Supremo). PL: *Naczelny Sąd Administracyjny* (Tribunal Supremo Administrativo), otro comité judicial de la misma jurisdicción, *Sąd Najwyższy* (Tribunal Supremo); el número de recursos sobre supuesta falta de imparcialidad de los jueces corresponde al número total de denuncias contra denegaciones de recusaciones en los tribunales administrativos. PT: *Supremo Tribunal Administrativo* (Tribunal Supremo Administrativo), *Supremo Tribunal de Justiça* (Tribunal Supremo). RO: *Înalta Curte de Casație și Justiție* (Tribunal Supremo). SI: *Vrhovno sodišče* (Tribunal Supremo), presidente del tribunal. SK: *Najvyšší súd* (Tribunal Supremo), *Ústavný súd* (Tribunal Constitucional). FI: *korkein hallinto-oikeus* (Tribunal Supremo Administrativo), *korkein oikeus* (Tribunal Supremo). SE: *Arbetsdomstolen* (Tribunal Laboral), *tingsrätt* (Tribunal de Distrito), *Högsta domstolen* (Tribunal Supremo), *Högsta förvaltningsdomstolen* (Tribunal Supremo Administrativo). UK: *Supreme Court* (Tribunal Supremo).

3.3.3. Resumen sobre la independencia judicial

La independencia judicial es un elemento fundamental de un sistema judicial eficaz. Es de vital importancia para la defensa del Estado de Derecho, la imparcialidad de los procedimientos judiciales y la confianza de los ciudadanos y las empresas en el sistema judicial. Por esta razón, toda reforma de la justicia debe respetar el Estado de Derecho y cumplir las normas europeas sobre independencia judicial. El cuadro de indicadores presenta las tendencias en la percepción de la independencia judicial, así como un panorama sobre la competencia y la influencia del ejecutivo en relación con situaciones en las que pueda peligrar la independencia judicial.

- La edición de 2018 presenta los avances en la **percepción de la independencia judicial** a partir de encuestas realizadas a ciudadanos (Eurobarómetro), empresas (Eurobarómetro y Foro Económico Mundial) y jueces: (RECPJ):
 - En general, todas las encuestas muestran *resultados similares*, en particular entre los Estados miembros con la menor y la mayor independencia judicial percibida.
 - La encuesta del Foro Económico Mundial (gráfico 59), presentada por sexta vez, muestra que la percepción de las empresas acerca de la independencia *ha mejorado o se ha mantenido estable* en cerca de dos tercios de los Estados miembros, en comparación con el año anterior o 2010. En comparación con 2010, se produjeron avances en varios Estados miembros con un bajo nivel de independencia percibida.
 - Entre las razones por las que se percibía una falta de independencia de los órganos jurisdiccionales y de los jueces, la más citada fue la *interferencia o la presión del Gobierno y de los políticos*, seguida de la presión de intereses económicos o de otros más específicos. Ambas razones siguen siendo significativas en varios Estados miembros donde la independencia percibida es muy baja (gráficos 55 y 57).
 - Entre las razones de la buena percepción de la independencia de los órganos jurisdiccionales y los jueces, casi cuatro quintas partes de las empresas y de los ciudadanos (equivalentes al 38 % o 44 % de todos los encuestados, respectivamente) nombraron las *garantías proporcionadas por el estatuto y la posición de los jueces*.
- El cuadro de indicadores de 2018 presenta una visión de conjunto sobre la **competencia del poder judicial, el poder ejecutivo y el Parlamento** en el nombramiento y el cese de los jueces y presidentes de los tribunales, la selección de los jueces-miembros de los Consejos del Poder Judicial, así como algunos aspectos organizativos de las fiscalías:
 - los gráficos 61 a 64 muestran la competencia del poder judicial, el poder ejecutivo y el Parlamento en **el nombramiento y el cese de los jueces**. En la mayoría de los Estados miembros, existe un sistema de controles y equilibrios y un organismo independiente

propone jueces candidatos para su nombramiento. Por esta razón, en los Estados miembros donde se ha creado un Consejo del Poder Judicial, es vital garantizar su independencia en consonancia con las normas europeas.

- El gráfico 65 muestran la competencia del poder judicial, el poder ejecutivo y el Parlamento en **el nombramiento y el cese de los presidentes de los tribunales**. En la mayoría de los Estados miembros, existen sólidas garantías en cuanto al nombramiento y el cese de los presidentes de los tribunales. En muy pocos Estados miembros, el ejecutivo tiene una gran influencia en el nombramiento y el cese de los presidentes de los tribunales.
- El gráfico 66 muestra la participación del poder judicial en el **nombramiento de los jueces-miembros de los Consejos del Poder Judicial**. Corresponde a los Estados miembros organizar sus sistemas judiciales, incluido el establecimiento o no de un Consejo del Poder Judicial. No obstante, cuando un Estado miembro haya creado un Consejo del Poder Judicial, la independencia del Consejo debe garantizarse en consonancia con las normas europeas. En casi todos los Estados miembros, los jueces-miembros de los Consejos son propuestos y elegidos o seleccionados por los jueces.
- Por primera vez, el gráfico 67 presenta algunos elementos de la organización de las **fiscalías**.
- Los más altos órganos jurisdiccionales nacionales desempeñan un papel fundamental a la hora de garantizar la independencia del poder judicial. Por primera vez, el gráfico 68 presenta las **competencias y la actividad judicial de los más altos tribunales** en determinadas situaciones relativas a los jueces en las que pueda peligrar su independencia. En algunos Estados miembros, hubo un alto nivel de actividad judicial en estos ámbitos en los últimos cinco años.

4. CONCLUSIONES

La sexta edición del cuadro de indicadores de la justicia de la UE muestra las tendencias en el funcionamiento de los sistemas judiciales nacionales más claramente: una serie de Estados miembros se han mostrado firmemente decididos a emprender reformas de la justicia y han mejorado la eficacia de su sistema judicial. No obstante, siguen existiendo desafíos no solo en el funcionamiento de los sistemas judiciales sino también en relación con el contenido de ciertas reformas llevadas a cabo en los Estados miembros. La Comisión se ha comprometido a velar por que cualquier reforma de la justicia respete el Estado de Derecho y las normas europeas sobre la independencia del poder judicial.