



DICTAMEN (CONSULTA 1/21) DE 13 DE MAYO DE 2021

I. CONSULTA

Querría saber cómo se percibe, a la luz del código ético, que los jueces, gracias al privilegiado sistema del que nos ha dotado el legislador, ostentemos cargos políticos o de confianza política en el poder ejecutivo. Ello a colación de sus últimos informes de la Comisión sobre cómo la apariencia de imparcialidad de los jueces se puede ver dañada por las diferentes formas de participación en redes sociales o programas de televisión. Nadie duda que ese ir a la política es legal y acorde al derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, como es legal manifestarse en redes sociales y acudir a programas de televisión y, además, es acorde al derecho fundamental a la libertad de expresión. Pero no hablamos de legalidad, sino de ética. Aparentemente al menos, que un juez se signifique tan palmariamente con la ideología de un partido atenta, más que cualquier otra cosa, contra esa imparcialidad y socava la imagen del poder judicial frente a los ciudadanos, cuanto más que supone una especie de fraude a la prohibición constitucional que tenemos de afiliarnos a partidos políticos. Sé que, cuando uno da el paso a la política, deja de ser juez en activo, pero, a mi juicio, ello no invalida la cuestión que formulo por tres cosas: a) cambia su situación administrativa, pero sigue siendo juez; b) tiene un régimen privilegiado de vuelta al servicio activo, a la jurisdicción (se respeta su antigüedad, puede concursar mientras tanto, y cobra la remuneración por su antigüedad en la carrera judicial), a todos los efectos es como si siguiese poniendo sentencias; c) la opinión pública, que es el espejo en el que mira la ética, no distingue entre situaciones administrativas, y solo ve un juez metido en política.

II. OBJETO DE LA CONSULTA

1. El consultante plantea sus inquietudes, desde el punto de vista de los Principios de Ética Judicial, en relación con aquellas situaciones en las que jueces o magistrados pueden desempeñar cargos políticos o de confianza en el Poder Ejecutivo. Considera que esta conducta socava, más que cualquier otra actuación, la imagen de imparcialidad del Poder Judicial ya que la sociedad en general (opinión pública) no distingue entre situaciones administrativas, sino que únicamente percibe a un juez participando en política.



2. En abstracto, sin perjuicio de las consideraciones posteriores, el objeto de la consulta puede afectar a los siguientes Principios de Ética Judicial:

3. *Los miembros de la Judicatura han de asumir un compromiso activo en el buen funcionamiento del sistema judicial, así como promover en la sociedad una actitud de respeto y confianza en el Poder Judicial y ejercer la función jurisdiccional de manera prudente, moderada y respetuosa con los demás poderes del Estado.*

9. *El juez y la jueza han de comportarse y ejercer sus derechos en toda actividad en la que sean reconocibles como tales de forma que no comprometan o perjudiquen la percepción que, en un Estado democrático y de Derecho, tiene la sociedad sobre la independencia del Poder Judicial*

16. *La imparcialidad impone también el deber de evitar conductas que, dentro o fuera del proceso, puedan ponerla en entredicho y perjudicar la confianza pública en la justicia.*

17. *El juez y la jueza han de velar por el mantenimiento de la apariencia de imparcialidad en coherencia con el carácter esencial que la imparcialidad material tiene para el ejercicio de la jurisdicción.*

18. *Todo miembro de la Carrera Judicial ha de evitar situaciones de conflicto de intereses y, en el caso de que estas se produzcan, ha de ponerlas de manifiesto con la mayor transparencia y a la mayor brevedad, a través de cualquiera de los mecanismos legalmente previstos.*

22. *La integridad exige que el juez y la jueza observen una conducta que reafirme la confianza de los ciudadanos en la Administración de Justicia no solo en el ejercicio de la jurisdicción, sino en todas aquellas facetas en las que sea reconocible como juez o jueza o invoque su condición de tal.*

3. Especialmente significativas, para el objeto de la consulta que nos ocupa, resultan las referencias de los principios 9 y 22, relativas a aquellas actividades “*donde los jueces sean reconocibles como tales*” y “*no solo en el ejercicio de la jurisdicción, sino en todas aquellas facetas en las que sea reconocible como juez o jueza*”.

III. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN



4.1. Consideraciones preliminares sobre el modo en que está planteada la consulta.

4. Con carácter preliminar es necesario realizar algunas consideraciones, y precisiones, sobre los términos de la cuestión planteada. La cuestión esencial de la consulta gravita en torno a las dudas éticas que a su autor le plantea el hecho de que un juez o magistrado, abandonando coyunturalmente el servicio activo, pueda desempeñar cargos políticos o de confianza vinculados al Poder Ejecutivo, sin referirlo a ninguna situación fáctica en particular ni aportar datos relativos a una casuística detallada específica.

5. En numerosos dictámenes, entre ellos los más recientes (de 14 de enero de 2021, respondiendo a la consulta 4/2020; de 24 de febrero de 2021, respondiendo a la consulta 6/2020 y, finalmente, de 3 de diciembre de 2020, respondiendo a la consulta 5/2020) las cuestiones planteadas no se configuraban en primera persona, como una vivencia o situación particular concreta requerida de respuesta o consejo sino que, por el contrario, al menos en las citadas, el común denominador era la formulación de preguntas relativas al desempeño y deber de conducta de “*un juez*” o “*el juez*”, en términos genéricos. Ningún obstáculo parece existir, por lo tanto, para que, dentro del ámbito objetivo de competencias asignadas, esta Comisión pueda realizar una serie de consideraciones en relación con la situación planteada en la presente consulta. Ahora bien, la práctica ausencia de pormenores y alusiones detalladas a los particulares específicos que pudieran presentarse en un determinado marco fáctico concreto, impiden a la Comisión poder asentar postulados de naturaleza también concreta o específica, más allá de una serie de consideraciones de índole general.

4.2. Referencia a dictámenes anteriores de la Comisión de Ética Judicial.

6. En numerosos dictámenes anteriormente publicados (de 14 de enero de 2021, de 24 de febrero de 2021, de 3 de diciembre de 2020 y de 25 de febrero de 2019, principalmente) la Comisión ha tenido ocasión de resaltar la necesidad de que, en los distintos casos en ellos planteados, los jueces y magistrados observen actitudes y comportamientos que salvaguarden la apariencia de imparcialidad e independencia, respeten la necesaria asepsia y neutralidad política y desplieguen una conducta en el marco de lealtad al Poder Judicial al que sirven. Ahora bien, todas esas consideraciones versaban sobre actitudes de jueces y magistrados que formalmente se encontraban en



servicio activo investidos de tal condición. En al menos una parte del supuesto particular que ahora nos concierne, el juez o magistrado, en estricta aplicación del marco normativo orgánico vigente, no desempeñaría tal condición activa, aunque conservaría la condición de juez y magistrado, si bien pudiera ser reintegrado, en un futuro más o menos próximo, en el ejercicio de la jurisdicción. Este hecho hace necesario diferenciar distintos juicios ponderativos entre la situación de servicio activo y la de excedencia voluntaria o de servicios especiales.

4.3. Diferenciación entre el plano ético y el estatutario u orgánico.

7. Las previsiones de derecho orgánico, y las cuatro situaciones distintas por las que un juez o magistrado puede atravesar (servicio activo, servicios especiales, excedencia o suspensión de funciones), previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, pertenecen a un plano radicalmente ajeno al de la ética judicial, configurado netamente *extramuros* de la misma. Por lo tanto, ninguna consideración resulta factible realizar al respecto. Menos aún sobre, como sostiene el consultante, si se trata de un régimen privilegiado por el legislador de retorno al servicio activo u oblicuamente supone un fraude de ley a la prohibición de integrar jueces y magistrados partidos políticos o sindicatos.

4.4. Análisis del núcleo de la cuestión.

8. Procediendo a examinar el núcleo de la inquietud del consultante, como anteriormente quedó anticipado, el mismo no aporta dato alguno concreto que permita descender a un plano específico ulterior más detallado. Esboza una situación general, abstracta, que considera que puede afectar a los principios de ética judicial. El conocimiento de elementos concretos sobre la naturaleza del conflicto ético, el nivel en el que se podría desarrollar, la actividad en particular a realizar, los términos del retorno a la jurisdicción, los asuntos a conocer o las características de la población donde se desempeña el cargo resultarían esenciales para poder deslindar los contornos genéricos del conflicto aludido.

9. También es necesario, como postulado preliminar, distinguir entre la naturaleza bifurcada de la actividad realizada por el juez o magistrado. Mientras se encuentra desempeñando sus funciones en régimen de servicio activo, su comportamiento es claramente trascendente para la aplicación, en bloque, de los Principios de Ética Judicial. Sin embargo, cuando se encuentra en el régimen de excedencia voluntaria o en la situación de servicios especiales planteada, su actividad puede resultar ajena a la mayor parte de los Principios, con la excepción concreta de la vigencia de lo dispuesto



en los principios nueve y veintidós, los cuales contarán con exposición singularizada más adelante. Resultaría, también, impropio de las funciones de la Comisión realizar consideraciones sobre las eventuales consecuencias positivas o negativas de la participación de jueces y magistrados en profesiones de distinta naturaleza o en el desempeño de responsabilidades en alguno de los restantes poderes del Estado (bien sea el ejecutivo, explícitamente aludido, o el legislativo). Sencillamente, cualquier pronunciamiento al respecto no es factible.

10. Ahora bien, en la situación planteada por el consultante se encuentra implícita una tercera fase, la del retorno a la jurisdicción tras el ejercicio de cargos políticos (o de designación política). El desempeño de las funciones ajenas a la carrera judicial aludido puede ser indefinido en el tiempo (sin retorno efectivo al ejercicio judicial) o, por el contrario, limitado (produciéndose el reintegro en el servicio activo). Es precisamente éste, el lapso temporal y ocupación material, sobre el que puede recaer la parte esencial del objeto de la resolución sobre la consulta planteada.

4.4.1. Retorno al ejercicio de funciones jurisdiccionales.

11. Cuando un juez o magistrado, tras haber desempeñado funciones vinculadas al poder ejecutivo, es reintegrado en el ejercicio activo y, por lo tanto, retorna a la jurisdicción, no puede desconocerse que el riesgo de lesión de los principios subsumidos bajo los epígrafes de imparcialidad e independencia es elevado. Gráficamente lo define el consultante como la ausencia de distinción, para la opinión pública, de situaciones administrativas. En efecto, para el conjunto de la población, o al menos un elevado porcentaje, resulta complicado distinguir los pormenores del estatuto orgánico o régimen administrativo de la carrera judicial. Un juez o magistrado vinculado a determinadas opciones políticas, en su regreso a la jurisdicción, puede ser fácilmente asociado a las mismas. Sin embargo, distintos parámetros concurrentes pueden desembocar en un mayor o menor riesgo de lesión de la apariencia de independencia o imparcialidad. Algunas consideraciones sí pueden ser ofrecidas al respecto.

- a) En primer lugar, una vez reintegrado en el servicio activo, si el juez o magistrado ha sufrido una importante exposición mediática o pública, el riesgo de lesión de la percepción de independencia e imparcialidad por parte de la opinión pública es mayor. La participación activa en mítines, actos de partido, petición de voto o el desempeño de cargos públicos de determinado nivel que conlleven una importante y reiterada exposición mediática (siendo fácilmente identificados por



la sociedad como, no ya cercanos, sino parte misma, o núcleo tangible, de una ideología u opción política) implican la necesidad de extremar la precaución en aquellos asuntos asignados a su conocimiento que pudieran resultar especialmente sensibles tanto por los participantes como por la posible vinculación de su objeto a su anterior etapa profesional.

Correlativamente, cuanto más técnico o jurídico haya sido el perfil del empleo ejercitado, con una menor exposición pública o vinculación explícita a determinadas opciones políticas, el riesgo de percepción de lesión de la necesaria independencia e imparcialidad en el ejercicio de la jurisdicción es menor, e incluso puede llegar a ser nulo.

- b) En segundo lugar, la naturaleza tanto del cargo político, o de designación política, desempeñado, como de los asuntos a conocer tras el reintegro a la jurisdicción, también puede influir en una mayor o menor percepción por parte de la sociedad de menoscabo de los principios de independencia e imparcialidad. Determinados destinos, o jurisdicciones, serán menos proclives a ser vinculadas con los asuntos propios de la intendencia, y contienda, política cotidiana. Por el contrario, habrá otros donde el riesgo aumente sensiblemente al presentar cierta yuxtaposición, tanto objetiva como subjetiva. Lo que anteriormente fue contienda política, puede ser más adelante judicial. Es ante esa mutación, precisamente, donde las precauciones deben ser extremadas. Sin necesidad de que concurra causa estricta de abstención o recusación (instituciones que pertenecen al plano de la legalidad y no de la ética), lo cierto es que, en determinadas zonas limítrofes, el riesgo de percepción de ciertos tintes de dependencia o parcialidad es elevado.

4.4.2. Durante el desempeño de cargos relacionados con la vida política.

12. En relación al importante momento temporal en el que el juez o magistrado se encuentra desempeñando un cargo de naturaleza política, bajo la vigencia de situación de excedencia del servicio activo o en régimen de servicios especiales, en términos generales, tanto desde el punto de vista histórico como geográfico, la posibilidad de injerencia de los poderes ejecutivo y legislativo en el judicial ha sido motivo de preocupación desde tiempos pretéritos no sólo para la sociedad en general sino para los propios Poderes Constituyentes. De este modo, en la práctica totalidad de las normas fundacionales de los Estados con regímenes jurídicos similares, u



homologables, al nuestro, se establecen mecanismos de salvaguarda de la independencia del Poder Judicial, por resultar el más susceptible de ser afectado por los dos restantes. De forma específica, en algunos de los ordenamientos de nuestro entorno se prohíbe el retorno a la jurisdicción tras el desempeño de cargos de naturaleza política (prohibición de las denominadas puertas giratorias) o se prevén mecanismos de “enfriamiento” (*cooling off period*), tras dicho ejercicio, antes del retorno al servicio activo.

13. En similar sentido, según el Comentario relativo a los principios de Bangalore sobre la conducta judicial (Naciones Unidas. Nueva York, 2013):

«El desplazamiento de ida y vuelta entre puestos del ejecutivo y el legislativo de alto nivel y la judicatura promueve precisamente el tipo de mezcla de funciones que el concepto de separación de poderes trata de evitar. Esa mezcla puede afectar a la percepción acerca del juez y la percepción de los funcionarios con los que se desempeña, en lo que se refiere a la función independiente del juez. Incluso si eso no sucede, los servicios prestados afectarán negativamente a la percepción que el público tenga de la independencia de los tribunales frente a los poderes ejecutivo y legislativo del Estado».

14. Por su parte, según el informe GRECO 2013, la situación aludida:

«[...] plantea cuestiones desde el punto de vista de la separación de poderes y sobre la necesaria independencia e imparcialidad de los jueces en el fondo y en la forma, sobre todo ante las preocupaciones públicas por los riesgos de la politización de la función judicial en España».

15. Precisamente, esta inquietud cuenta con un fuerte reflejo en la sociedad actual, la cual contempla con preocupación la posibilidad de interferencia, o colonización, de las decisiones de los jueces y tribunales por parte de los poderes ejecutivo y legislativo. Al respecto, sencillamente, no puede claudicarse ante tal visión deformada, resultando necesario realizar un esfuerzo pedagógico, o explicativo, adicional que refuerce la confianza en el sistema bajo los principios de salvaguarda de la necesaria independencia a la hora de juzgar y, correlativamente, la adecuada imparcialidad.

16. Como quedó anticipado, en la situación de excedencia o servicios especiales para el desempeño de cargos de naturaleza política, gran parte de los principios de ética judicial pierden su propia virtualidad, o la esencia de su misma aplicación. Sin embargo,



sí existen dos consideraciones concordantes, y complementarias, que resultan de aplicación, previstas en los principios nueve y veintidós del modo que sigue:

«El juez y la jueza han de comportarse y ejercer sus derechos en toda actividad en la que sean reconocibles como tales de forma que no comprometan o perjudiquen la percepción que, en un Estado democrático y de Derecho, tiene la sociedad sobre la independencia del Poder Judicial.»

«[...] el juez o la jueza debe observar una conducta que reafirme la confianza de los ciudadanos en la Administración de Justicia no sólo en el ejercicio de la jurisdicción, sino en todas aquellas facetas en las que sea reconocible como juez o jueza o invoque su condición de tal.»

17. Del examen conjunto de ambos postulados se extrae la conclusión de que ciertos deberes de comportamiento del juez o jueza trascienden del mero ámbito estricto del ejercicio de la jurisdicción. Por el contrario, determinadas cautelas también se encuentran vigentes, y son relevantes, en relación con aquellas actividades donde el juez es percibido por la sociedad como tal. Precisamente, el juez o jueza que desempeña cargo político, o de designación política, es percibido y reconocido por la sociedad como juez y, adicionalmente, desde el punto de vista formal, sigue siendo juez (en régimen de servicios especiales o excedencia voluntaria). Es decir, ostentando la condición de juez o magistrado, no se ha desligado por completo del Poder Judicial al que ha venido sirviendo (y que puede volver a servir) sino que, en sentido propio, y técnico, ha cambiado su situación de servicio dentro de la carrera judicial (la cual sigue integrando). Por ello, resulta especialmente relevante el hecho de que el juez o magistrado que ha abandonado temporalmente la función jurisdiccional para dedicarse a una actividad política sigue sujeto a la obligación ética de guardar lealtad institucional al Poder Judicial para así reforzar la confianza de la sociedad en la imparcialidad de la Administración de Justicia

18. Para la sociedad, en general, puede resultar complicado distinguir entre el binomio, en ocasiones difícilmente escindible, *persona-poder*, en relación con aquellas actuaciones que el juez puede desempeñar como particular, al margen de su condición. Mucho más inaccesible para la población se revela, en un nivel de concreción superior,



la diferenciación entre los distintos regímenes administrativos que profesionalmente puede atravesar un juez o magistrado a lo largo de su carrera. En palabras del consultante *la sociedad ve a un juez desempeñando política*.

19. Por lo tanto, dado que la sociedad reconoce, quizás en sentido un tanto impropio, de forma explícita al juez o magistrado que desempeña funciones políticas precisamente como juez o magistrado (y sigue ostentando tal condición, si bien en régimen de servicios especiales o excedencia), en aquellas situaciones donde sea previsible que pueda producirse el reintegro posterior al ejercicio activo de la jurisdicción, el comportamiento del mismo deberá extremar las cautelas que posibiliten la confianza de los ciudadanos en la independencia de la Administración de Justicia, evitando que puedan percibirla como proclive, favorecedora, o asimilada por alguna de las opciones políticas del espectro parlamentario.

IV. CONCLUSIÓN

A la vista de lo anterior, emitimos la siguiente opinión:

- i) A diferencia de algunos de los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, nuestro sistema no prevé la prohibición de regreso a la jurisdicción tras el desempeño de cargos de naturaleza o designación política, ni tampoco los denominados “*periodos de enfriamiento*”. La configuración legal del régimen estatutario u orgánico pertenece a un plano ajeno al ámbito de competencia de la Comisión de Ética Judicial.
- ii) El juez o magistrado que ha abandonado temporalmente la función jurisdiccional para dedicarse a una actividad política sigue sujeto a la obligación ética de guardar lealtad institucional al Poder Judicial para así reforzar la confianza de la sociedad en la imparcialidad de la Administración de Justicia.
- iii) El juez o magistrado que desempeña cargos políticos o de designación política, si bien se encuentra en régimen de servicios especiales, conserva su condición de juez o magistrado, y es percibido por la sociedad como tal. Por este motivo, el mismo deberá extremar las cautelas que posibiliten no menoscabar la confianza de los ciudadanos en la independencia e imparcialidad de la Administración de Justicia, principalmente ante eventuales situaciones de retorno a la situación de servicio activo, dado que puede ser vinculado con facilidad a la opción política que ejerció en el pasado. Dependerá de los factores concretos en los que se produzca el correlativo mayor o menor riesgo de menoscabo de los principios aludidos



Comisión de Ética Judicial

iv) Como factores de riesgo, que determinan la necesidad de observancia de un mayor deber de cuidado en la salvaguarda del respeto de los principios de percepción por la sociedad, (la denominada apariencia, en su vertiente externa) de independencia e imparcialidad, se encuentran la mayor exposición mediática o pública del juez o magistrado durante su desempeño de cargos políticos, la participación activa en mítines, actos de partido o medios de comunicación o, finalmente, el retorno a la jurisdicción en determinados destinos más proclives a ser vinculados con los asuntos propios de la contienda política. Cargos de naturaleza técnica, o estrictamente jurídica, implican un menor riesgo de lesión de los principios aludidos.