



Red Europea de Consejos del Poder Judicial (ENCJ)

Reseau europeen des Conseils de la Justice (recJ)

Indicadores Independencia, Rendición de Cuentas y Calidad del Poder Judicial

Refuerzo de la protección judicial

Informe ENCJ 2022-2023



Cofinanciado por el Programa Justicia de la Unión Europea

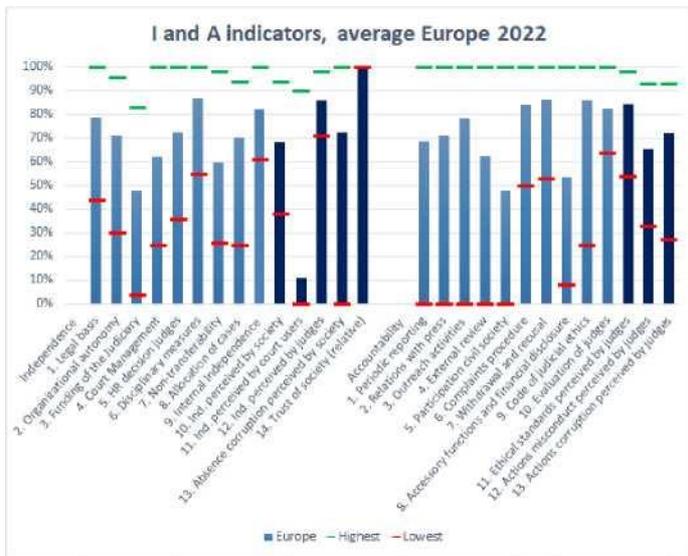
Tabla de contenidos

Informe ejecutivo y recomendaciones	4
Introducción	7
Part 1. Independencia y rendición de cuentas	9
1. Introducción	9
2. Principios de independencia y rendición de cuentas	9
3. Indicadores sobre independencia y rendición de cuentas	10
4. Normativa evaluación resultado	15
5. Método de medición y validación externa	16
6. Situación de independencia y rendición de cuentas en Europa 2022	18
7. Desarrollo de indicadores: Revisión externa y autoridad formal.....	42
8. Sigüientes pasos en Independencia y Rendición de Cuentas	46
Part 2. Calidad de la Justicia	48
1. Introducción	48
2. Rol de los Consejos del Poder Judicial	48
3. Principios para estándares de calidad e indicadores	49
4. Medición de la Calidad	51
5. Áreas de Calidad a ser cubiertas por los indicadores.....	51
6. Análisis sustantivo de las áreas seleccionadas de Calidad	54
7. Indicadores de Calidad de la Justicia	58
8. Normativa de evaluación y resultados.....	62
9. Calidad de la Justicia en Europa	62
10. Sigüientes pasos en Calidad de la Justicia	88
Part 3. Encuestas a usuarios de la Justicia	89
Anexo 1 Miembros del Equipo de Proyecto	91
Anexo 2 Datos I&A 2017, 2020 and 2023 Independencia y Rendición de Cuentas	92
Anexo 3 Cuestionario de Calidad de la Justicia: Especialización	96
Anexo 4 Cuestionario indicadores I&A	97
Anexo 5 Cuestionario Indicadores Calidad de la Justicia.....	97

Esta publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero del Programa Justicia de la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la ENCJ y no puede considerarse en modo alguno como punto de vista de la Comisión Europea.

Resumen y Recomendaciones

Como parte esencial del ciclo de mejora del poder judicial iniciado por la ENCJ, se han medido de nuevo los indicadores de independencia y rendición de cuentas y los relativos a la calidad de la justicia. Los indicadores de independencia y rendición de cuentas se refieren, por una parte, a las disposiciones y salvaguardias formales y, por otra, a la percepción de independencia en la sociedad. Los datos se han recopilado mediante un cuestionario entre los Consejos del Poder Judicial y otros órganos de gobierno (disposiciones formales) y encuestas diversas, incluida la encuesta ENCJ entre jueces (percepciones). Las respuestas a los cuestionarios han sido validadas externamente. Conceptualmente, el sistema de indicadores está evolucionando, pero los principales aspectos de la independencia se mantienen constantes. Los indicadores de calidad de la justicia se centran en las disposiciones prácticas que afectan a los componentes clave de la

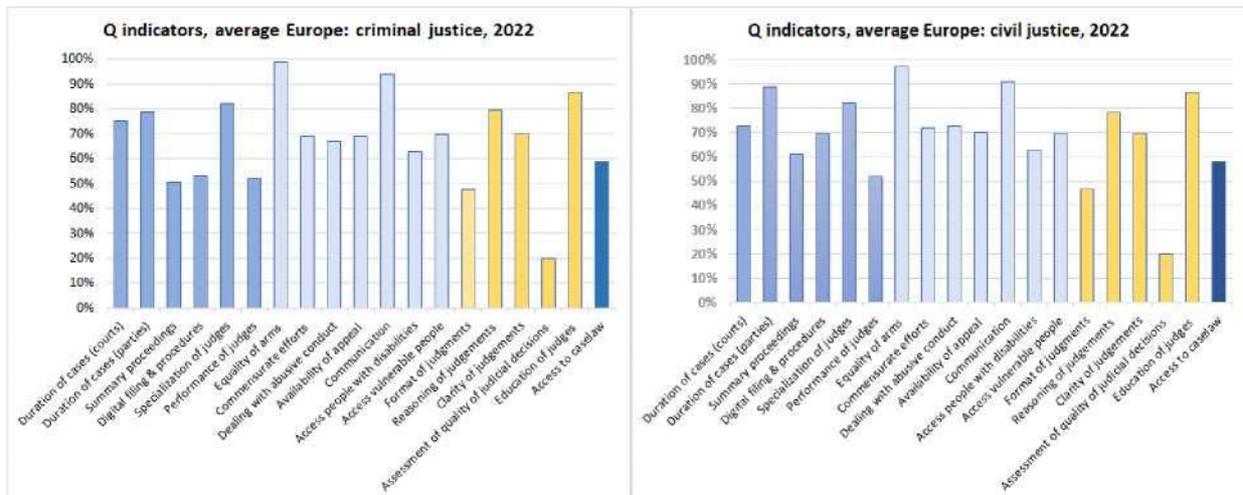


calidad, y también se miden mediante un cuestionario entre los Consejos del Poder Judicial y otros órganos rectores. El conjunto de indicadores ha alcanzado un nivel de madurez suficiente que, al igual que el conjunto de independencia y rendición de cuentas, es informativo.

y da una idea acerca de las posibilidades de mejora para las judicaturas participantes.

Los indicadores para cada poder judicial en los formatos aquí presentados para todos los órganos judiciales juntos son el núcleo de este informe. Al igual que en años anteriores, hay mucho margen para mejorar la independencia, así como la rendición de

cuentas, a juzgar por la diferencia entre las puntuaciones promedio y los mejores arreglos. Con respecto a la independencia formal (1-9), la financiación del Poder Judicial es más baja con diferencia. Desde 2019/2020, la puntuación ha disminuido aún más. La financiación del Poder Judicial generalmente no está bien ajustada, y las judicaturas a menudo dependen de decisiones discrecionales del gobierno. Las percepciones de independencia y rendición de cuentas muestran resultados mixtos. La mayoría de los órganos judiciales no han realizado encuestas a los usuarios de los tribunales. En consecuencia, la puntuación media de este indicador es muy baja. Como antes, la percepción de independencia judicial por parte de los ciudadanos es menos favorable que la de los jueces. La puntuación media en la percepción de la corrupción judicial por parte de los ciudadanos es bastante favorable, pero, como muestran los perfiles de los países, la diferencia entre los poderes judiciales es muy grande y la corrupción sigue siendo un desafío importante en varios poderes judiciales. El indicador 14 merece atención específica, ya que proporciona una comparación dentro del país. Se refiere a la confianza de los ciudadanos en el poder judicial en relación con la confianza en los demás poderes estatales. Por primera vez, en todos los países participantes la confianza en el Poder Judicial es mayor que la confianza en las otras ramas del Estado. En cuanto a la rendición de cuentas, hay puntuaciones medias bajas para la participación de la sociedad civil en la gobernanza del poder judicial y para el indicador combinado sobre funciones accesorias y divulgación financiera. En cuanto al desarrollo ulterior de los indicadores, se ha adoptado un nuevo indicador sobre el examen para sustituir al indicador sobre el examen externo (A4) y se ha acordado una postura sobre las responsabilidades oficiales del gobierno en materia de nombramiento de jueces (15).



En cuanto a los indicadores de calidad de la justicia, se hace una distinción entre justicia penal y justicia civil. En promedio, las diferencias entre ambos son pequeñas. Se abordan cuatro áreas de calidad: puntualidad y eficiencia de los procedimientos (azul), debido proceso desde la perspectiva de la accesibilidad (azul claro), calidad de las decisiones judiciales (amarillo) y acceso público a la ley para guiar a la sociedad (azul oscuro). Solo con respecto a la puntualidad y la eficiencia de los procedimientos surgen diferencias sustanciales. El procedimiento civil hace un mayor uso de los procedimientos sumarios, así como de la presencia digital y los procedimientos digitales. Las puntuaciones más bajas en promedio se encuentran en varios aspectos de la calidad de las decisiones judiciales. En particular, la evaluación de las decisiones judiciales es raramente utilizada y aparentemente controvertida. Tampoco se aplica sistemáticamente el formato de las sentencias para mejorar, en la medida de lo posible, la uniformidad y reducir el riesgo de cometer errores.

Comparando los resultados de todas las judicaturas, vale la pena señalar varios temas. (1) El enfoque hacia la especialización es muy similar con casi todos los órganos judiciales eligiendo un alto grado de especialización. (2) Por el contrario, la digitalización difiere entre los órganos judiciales. Esto podría ser una cuestión de sincronización con algunos poderes judiciales siendo (casi) completamente digitales antes que otros, pero también parece ser una cuestión de principio legal. 3) Con respecto a los procedimientos de apelación, las diferencias entre los órganos judiciales son relativamente grandes. Estas diferencias se refieren al uso de un mecanismo de filtrado para evitar casos que no tienen mérito para proceder a una audiencia completa.

Próximos pasos

Los indicadores y su medición forman parte del ciclo de mejora adoptado por los miembros de la ENCJ. En consecuencia,

1. Los resultados de los indicadores sobre independencia y rendición de cuentas, así como sobre la calidad de la justicia, se debatirán en pequeños grupos de diálogo de miembros y observadores en el período comprendido entre septiembre de 2023 y marzo de 2024 para analizar conjuntamente los resultados, sugerir prioridades y generar ideas de mejora.
2. Se elaborarán planes de mejora de la independencia y la rendición de cuentas para abordar las debilidades o aprovechar los puntos fuertes en el período comprendido entre enero y junio de 2024.
3. En cuanto a la calidad de la justicia, se invita a los Consejos del Poder Judicial a aplicar el marco de calidad acordado, desarrollar su visión de calidad y traducirlo en actividades concretas para mejorar la calidad de la justicia en 2023/2024.
4. La próxima edición de la encuesta entre jueces se celebrará en el primer trimestre de 2025 y se preparará

en 2023/2024. Además, se explorarán las posibilidades de una nueva encuesta entre los abogados.

Dado que el sistema de normas e indicadores no es estático, se examinarán varias cuestiones en el próximo período.

5. Afiliación política de los jueces e independencia.

6. Posición de los tribunales constitucionales en el marco de la independencia y la rendición de cuentas. Dado el impacto de los tribunales constitucionales en la independencia, es necesario un debate exploratorio sobre la posición de la ENCJ en estos tribunales, en particular en relación con la independencia judicial.

7. Selección de jueces: el indicador actual se basa en las directrices de ENCJ. Las directrices establecen que los jueces son seleccionados solo por mérito. Esto limita las políticas de diversidad a solo candidatos de igual capacidad. Puede plantearse la cuestión de si esto es o no demasiado restrictivo.

8. Algunas áreas de calidad que han demostrado ser complicadas o controvertidas se explorarán más a fondo para encontrar un terreno común y concienciar sobre las posibilidades de mejora en estos ámbitos. Una lista no exhaustiva de tales áreas incluye la presentación de casos y procedimientos digitales, así como la disponibilidad de recursos.

9. Encuesta entre usuarios de la Justicia: la encuesta modelo se ampliará a aspectos clave de la calidad de la justicia y se explorarán más a fondo las posibilidades de realizar una encuesta a escala de la UE.

10. En cuanto a los indicadores de calidad, los resultados se analizarán con respecto a los datos externos existentes sobre la calidad de la justicia para su uso en el sistema de indicadores.

11. Se mantendrá actualizada la visión esquemática de las actividades relacionadas con la calidad de los Consejos del Poder Judicial.

Introducción³

«En la determinación de sus derechos y obligaciones civiles o de cualquier acusación penal contra él, toda persona tiene derecho a un juicio justo y público en un plazo razonable por un tribunal independiente e imparcial establecido por la ley» (artículo 6 del CEDH). El artículo 6, así como el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, establecen la centralidad de la persona en los procedimientos judiciales. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo y a un juicio justo. Fundamental para la misión de la Red Europea de Consejos del Poder Judicial (ENCJ) es el refuerzo de órganos judiciales independientes, pero responsables en la Unión Europea para garantizar el acceso a tribunales justos, independientes e imparciales. Una de las formas en que la ENCJ se esfuerza por proteger y promover estos derechos es apoyando la independencia y la rendición de cuentas de los órganos judiciales en Europa y promoviendo la comprensión y el respeto de la independencia judicial. Como Red de Consejos del Poder Judicial, la ENCJ ha desarrollado normas para los ámbitos de responsabilidad de los Consejos del Poder Judicial que son importantes para la independencia y la rendición de cuentas del poder judicial. La ENCJ trabaja sistemáticamente para desarrollar normas y directrices para la gobernanza del poder judicial y el desempeño de funciones esenciales como el nombramiento, el ascenso y la destitución de jueces, todo ello para garantizar la independencia del juez dentro de un poder judicial independiente. El establecimiento de normas es pertinente para que los órganos judiciales puedan comparar y mejorar sus prácticas. Muchas de las normas son aplicables a otras estructuras de gobernanza, así como a los Consejos del Poder Judicial.

El objetivo final del poder judicial es dispensar justicia de calidad dentro de un plazo compatible con las demandas de la sociedad por parte de jueces que son, y se consideran, independientes e imparciales de manera totalmente transparente. La independencia es una condición previa de la calidad de la justicia y, al mismo tiempo, el componente clave de la calidad. Otros aspectos de calidad pierden su significado si la independencia se ve comprometida. La independencia es necesaria, pero obviamente no es suficiente para la calidad de la justicia. En general, la independencia, la rendición de cuentas y la calidad se refuerzan mutuamente. En algunos casos, pueden producirse tensiones entre estos aspectos y estos deberán conciliarse. Por esta razón, el establecimiento de normas sobre la calidad de la justicia es particularmente relevante.

Si bien los Consejos del Poder Judicial tienen amplias responsabilidades en lo que respecta a la independencia y la rendición de cuentas del poder judicial, estos tienen diferentes responsabilidades en lo que respecta al establecimiento de normas que rijan la calidad de la justicia. Si bien algunos consejos tienen amplias responsabilidades en materia de calidad de la justicia, otros pueden verse limitados en este ámbito por falta de competencias básicas. Aun así, todos tienen un papel que desempeñar. En todas sus tareas, los Consejos del Poder Judicial deben tener en cuenta la perspectiva de la persona que busca justicia y desde esa perspectiva necesitan centrarse en la calidad de la justicia. Podría darse el caso de que algunos estándares de calidad no puedan ser aplicados por todos los Consejos del Poder Judicial, pero estas normas son, sin embargo, necesarias, independientemente de quién sea responsable.

³ Este informe fue compuesto, con la participación del equipo del proyecto, por las Sras. Milda Treige, Aleksandra Switalska y Frans van Dijk. También procesaron y analizaron las respuestas proporcionadas por los miembros del equipo del proyecto a los cuestionarios. La parte relativa a las encuestas a los usuarios de los tribunales fue escrita por Maria Gkana. Los miembros del equipo del proyecto figuran en el anexo 1. Las reuniones del equipo del proyecto se celebraron los días 29 y 20 de septiembre de 2022, 15 y 16 de diciembre de 2022, 23 y 24 de marzo de 2023 y 2 de mayo de 2023.

La ENCJ considera que no basta con establecer normas y directrices: la medida en que se realizan en la práctica debe evaluarse sistemáticamente. Esto es especialmente importante cuando todas las instituciones europeas tienen el reto de encontrar formas más eficaces de proteger y promover mejor el Estado de Derecho. La ENCJ y las demás redes judiciales están mejor situadas para ayudar a comprender la situación sobre el terreno y ofrecer una perspectiva judicial sobre los acontecimientos pertinentes.

Para evaluar la medida en que se aplican las normas y directrices se ha elaborado y aplicado un conjunto de indicadores sobre la independencia y la rendición de cuentas. Los indicadores requieren una actualización periódica para tener en cuenta los cambios en los sistemas judiciales nacionales. La última vez que esto ocurrió, fue en 2019/2020, y en este informe se presenta una actualización de los indicadores. Los resultados proporcionan a los Consejos y otros órganos rectores ideas que pueden utilizar para mejorar sus sistemas judiciales y permitir a los jueces desempeñar mejor su función esencial en la sociedad y, cuando sea necesario, colaborar con los demás poderes estatales en cuestiones de independencia. Los indicadores se refieren, por un lado, a las salvaguardias y mecanismos formales que protegen la independencia judicial y prevén la rendición de cuentas y, por otro, las percepciones de independencia en la sociedad. En la Unión Europea, las percepciones de los ciudadanos y las empresas sobre la independencia judicial se analizan anualmente en el Eurobarómetro, encargado por la Comisión Europea. Los datos de esta encuesta y las encuestas conexas, como las del Índice del Estado de Derecho, se incluyen en los indicadores sobre la percepción de independencia y rendición de cuentas. Las percepciones de los jueces sobre la independencia no forman parte de estas encuestas del Eurobarómetro, y la ENCJ se ha encargado de realizar periódicamente una encuesta entre los jueces. En el primer trimestre de 2022, esta encuesta se realizó por cuarta vez.⁴ En la primera parte del presente informe se presenta el conjunto de indicadores sobre independencia y rendición de cuentas.

En varias repeticiones se ha elaborado un conjunto complementario de indicadores sobre la calidad de la justicia. El desarrollo de estos indicadores resultó más complicado que el de los indicadores de independencia y rendición de cuentas, debido al gran impacto de las diferencias entre los sistemas jurídicos y judiciales. En su versión actual, los indicadores son, en opinión de la ENCJ, informativos sobre la calidad de la justicia y pueden ayudar a los consejos a evaluar su desempeño. La segunda parte del informe presenta los indicadores sobre la calidad de la justicia y su medición real.

Cabe destacar que ambos conjuntos de indicadores no solo son pertinentes para los consejos, sino también para otras estructuras de gobernanza. Algunos países de la UE, como Austria, Alemania y Suecia no tienen un consejo, pero, si bien hay un Ministerio de Justicia a nivel federal o estatal responsable del poder judicial, los jueces participan y tienen influencia, por ejemplo, en el nombramiento de jueces. Los indicadores tienen en cuenta esas disposiciones.

Este informe se basa en gran medida en los informes anteriores sobre independencia, rendición de cuentas y calidad del poder judicial que la ENCJ ha elaborado anualmente. Año tras año, el sistema de indicadores ha evolucionado gradualmente, abarcando más aspectos de una manera, con suerte, mejor. Este año, por ejemplo, se añadió un indicador sobre la evaluación de los jueces a los indicadores de independencia y rendición de cuentas. Además, en el presente informe se examinan algunas mejoras adicionales, pero aún no se han aplicado. Dado que tanto los indicadores de independencia y rendición de cuentas como de calidad parecen ser ahora de interés para un público más amplio, el informe reúne el pensamiento de la ENCJ en informes anteriores para facilitar la comprensión sin necesidad de referirse a estos informes

⁴ ENCJ (2022). Encuesta ENCJ sobre la independencia de los jueces. www.encj.eu.

anteriores.5

NOTA.- [EL RESTO DEL DOCUMENTO PUEDE CONSULTARSE EN INGLÉS EN LA WEBSITE DE LA ENCJ](#)

5 Como se indicará, se incluyen extensas citas de informes anteriores con respecto a la calidad de la justicia. Informe de la Comisión ENCJ sobre la independencia, la rendición de cuentas y la calidad del poder judicial 2022-2023 — para la Asamblea General, Liubliana, 8 de junio de 2023 www.encj.eu

Informe de ENCJ sobre la independencia, la rendición de cuentas y la calidad del poder judicial 2022-2023 — para la Asamblea General, Liubliana
8 de junio de 2023 www.encj.eu