



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Independencia Judicial y Estado de Derecho: perspectivas desde el TEDH

V Congreso Internacional Unión Iberoamericana de Universidades y Cortes Supremas

Síofra O'Leary,
Presidenta del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Madrid, 6 octubre 2023

Decano,
Profesora Plaza, que agradezco por sus amables palabras,
Señoras y señores,

Es un honor y un privilegio representar al Tribunal Europeo de Derechos Humanos en vuestro quinto Congreso de la Unión Iberoamericana de Universidades y Cortes Supremas y un placer estar por primera vez en la Complutense. Estoy acompañada por la jueza española del Tribunal, María Elosegui y por la secretaria general adjunta, Abel de Campos.

Permítanme comenzar con unas palabras introductorias acerca del papel que desempeña el Estado de Derecho en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, antes de analizar cómo y por qué el Tribunal ha tratado de proteger a través la independencia judicial y el contexto europeo en el que lo está realizando.

I. El Estado de Derecho en la jurisprudencia del TEDH

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Estatuto del Consejo de Europa,¹ cada Estado Miembro reconoce y debe aceptar los principios de Estado de Derecho, derechos humanos y democracia.

Estos tres valores fundamentales están íntimamente interrelacionados y constituyen los pilares sobre los cuales se asientan el Consejo de Europa y el Convenio, que se aplica desde hace más de 7 décadas y a lo largo de un espacio jurídico que alberga 46 Estados y cerca de 700 millones de habitantes.

El Estado de Derecho forma parte del patrimonio común del Consejo de Europa, junto con ciertos "ideales y tradiciones políticas", tal y como establece el Preámbulo del Convenio. Es, o debería ser, un pilar de cualquier ordenamiento jurídico nacional u organización internacional y figura en los principales textos jurídicos y políticos internacionales, incluyendo, recientemente, el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), al que sin duda el Sr. Vilaça también se referirá.²

¹ [ETS No. 1](#).

² De conformidad con el artículo 2 del TUE, la Unión Europea "se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, [...]". Estos valores son comunes a los Estados miembros en

Aunque, intuitivamente, estas afirmaciones sobre la importancia del Estado de Derecho no son especialmente controvertidas, puede resultar más complejo definir qué es el Estado de Derecho y establecer un vínculo entre ese concepto y una violación concreta de los derechos humanos ante un tribunal internacional de justicia.³

Ante la ausencia de una definición clara del Estado de Derecho en un texto jurídico vinculante, el trabajo de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (conocida como "la Comisión de Venecia") ha sido muy relevante en Europa y fuera de ella. En su lista de Criterios de Verificación del Estado de Derecho, la Comisión resume el concepto de la siguiente manera:

*"la noción de Estado de Derecho requiere un sistema de derecho cierto y previsible, en el que todos tengan derecho a ser tratados por todos los responsables de la toma de decisiones con dignidad, igualdad y racionalidad y de conformidad con las leyes, y a tener la oportunidad de impugnar las decisiones ante tribunales independientes e imparciales mediante procedimientos justos".*⁴

Además, la Comisión de Venecia ha identificado los elementos constitutivos o puntos de referencia del Estado de Derecho, incluyendo la independencia del poder judicial y la de los jueces a título individual.

Según la Comisión de Venecia, para garantizar constitucional y legalmente la independencia del poder judicial es necesario, entre otras cosas, que las infracciones que dan lugar a sanciones disciplinarias estén claramente establecidas en la ley y que el sistema disciplinario "cumpla los requisitos de equidad procesal", que el nombramiento y la promoción de los jueces no se "basen en consideraciones políticas o personales" y que el poder judicial disponga de recursos suficientes para "desempeñar sus funciones con integridad y eficacia".⁵

En lo que se refiere a la independencia de los jueces, los criterios de la Comisión de Venecia incluyen, por ejemplo, que las actividades judiciales sólo estén sujetas a la supervisión de tribunales superiores a través del sistema de apelación y que los jueces no estén sujetos a la supervisión de otros jueces o de cualquier poder ejecutivo jerárquico, así como que la asignación de casos se base en criterios objetivos y transparentes.⁶ Los requisitos de independencia de los jueces individuales se consideran aspectos particulares del requisito del Convenio de acceso efectivo a la justicia; en el marco del cual el Tribunal de Estrasburgo comenzó a desarrollar su jurisprudencia haciendo referencias explícitas al Estado de Derecho.

En el asunto *Golder c. el Reino Unido*, dictado en 1975,⁷ el Tribunal de Estrasburgo basó su amplia interpretación del artículo 6 § 1 del Convenio, relativo al derecho a un juicio justo, en la referencia al Estado de Derecho que figura en el Preámbulo del Convenio, del que dedujo el derecho inherente de acceso individual a los tribunales.

Según el Tribunal, sería un error considerar el Estado de Derecho como:

"[...] una mera 'referencia más o menos retórica', carente de relevancia para quienes interpretan el Convenio. Una de las razones por las que los gobiernos signatarios decidieron

una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres."

³ Ver, Bingham, *The Rule of Law* (Penguin 2011); R. Spano, "The rule of law as the lodestar of the European Convention on Human Rights: The Strasbourg Court and the independence of the judiciary", 27(13) *EULJ* (2021) 211.

⁴ Adoptada en la 106 Sesión Plenaria, Venecia, 11-12 marzo 2016, § 15.

⁵ *Ibid* §§ 78, 79, 83.

⁶ *Ibid*, §§ 87-88.

⁷ *Golder c. Reino Unido*, 21 febrero 1975, Series A no. 18.

*'dar los primeros pasos para la aplicación colectiva de algunos de los derechos enunciados en la Declaración Universal' fue su profunda creencia en el Estado de Derecho".*⁸

Los expertos aquí presentes, podrán ver que existe una cierta simetría entre el enfoque del Tribunal de Estrasburgo en *Golder* sobre los valores que sustentan el Convenio, incluido el Estado de Derecho, y el del TJUE en su jurisprudencia mucho más reciente en relación con el artículo 2 TUE y los valores enumerados en el mismo.⁹

Desde *Golder*, el Estado de Derecho se ha convertido en un principio rector para el Tribunal Europeo de Estrasburgo. Éste "*inspira todo el Convenio*",¹⁰ es "*inherente a todos los artículos del Convenio*"¹¹ y se define como "*uno de los principios fundamentales de una sociedad democrática*".¹²

La estrecha relación entre el Estado de Derecho y la sociedad democrática ha sido subrayada por el Tribunal a través de la utilización de diferentes expresiones tales como: "*sociedad democrática que suscribe el Estado de Derecho*"¹³, "*sociedad democrática basada en el Estado de Derecho*"¹⁴ y, de forma más sistemática, "*Estado de Derecho en una sociedad democrática*"¹⁵. Al estar vinculado a la noción de "sociedad democrática", el Estado de Derecho también está relacionado con el concepto más amplio de "orden público europeo",¹⁶ cuya defensa constituye el núcleo del sistema de la Convención.¹⁷

A lo largo de los años, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado diversas garantías sustantivas que pueden deducirse de esta noción. Entre ellas figuran el principio de legalidad o previsibilidad,¹⁸ el principio de seguridad jurídica,¹⁹ el principio de igualdad de los individuos ante la ley,²⁰ el principio de que el ejecutivo no puede disponer de poderes ilimitados cuando está en juego un derecho o una libertad,²¹ el principio de la posibilidad de recurso ante un tribunal independiente e imparcial²² y el derecho a un juicio justo.²³ Algunos de estos principios están estrechamente interrelacionados y pueden incluirse en las categorías de legalidad y garantías procesales. Todos ellos tienen por objeto proteger al individuo de la arbitrariedad, especialmente en las relaciones entre el individuo y el Estado.²⁴

Salvaguardar la independencia judicial

Un Estado democrático fundado en la regla del Estado de Derecho trata de atemperar la autoridad del Estado, proporcionando de esta forma el marco necesario para el disfrute y ejercicio de los derechos fundamentales.

⁸ *Ibid*, § 34.

⁹ Ver, por ejemplo, el caso C-156/21 *Hungría contra Parlamento y Consejo* EU:C:2022:97 y el caso C-157/21 *Polonia contra Parlamento y Consejo*, EU:C:2022:98.

¹⁰ *Engel y otros c. Países Bajos*, 8 junio 1976, § 69 Series A no. 22.

¹¹ *Amuur c. Francia*, 25 junio 1996, § 50 Reports of Judgments and Decisions 1996-III.

¹² *Klass y Otros c. Alemania*, 6 septiembre 1978, § 55 Series A no. 28.

¹³ *Winterwerp c. Países Bajos*, 24 octubre 1979, § 39 Series A no. 33.

¹⁴ *Vereniging Weekblad Bluf! c. Países Bajos*, 9 febrero 1995, § 35, Series A no. 306-A.

¹⁵ *Malone c. Reino Unido*, 2 agosto 1984, § 79, Series A no. 82.

¹⁶ *Partido Comunista de Turquía y otros contra Turquía*, 30 enero 1998, § 45, Reports of Judgments and Decisions 1998-I.

¹⁷ Ver *Al-Dulimi and Montana Management Inc. contra Suiza* [GS], no. 5809/08, 21 junio 2016, § 145: "*Uno de los elementos fundamentales del orden público europeo es el principio del Estado de Derecho y la falta de arbitrariedad constituye una negación de este principio*".

¹⁸ *Del Río Prada c. España* [GS], no. 42750/09, ECHR 2013.

¹⁹ *Panorama Ltd. And Miličić c. Bosnia Herzegovina*, no. 69997/10 and 7493/11, 25 julio 2017, § 63.

²⁰ *Roman Zakharov c. Rusia* [GS], no. 47143/06, 4 diciembre 2015, § 230, *Beghal c. Reino Unido*, no. 4755/16, 28 febrero 2019, § 88.

²¹ Reflejado en el núcleo de *H.F. y Otros c. Francia* [GS], nos. 24384/19 and 44234/20, 14 septiembre 2022.

²² *De Souza Ribeiro c. Francia* [GS], no. 22689/07, § 83, ECHR 2012.

²³ *Ibrahim y Otros c. Reino Unido* [GS], nos. 50541/08 y Otros, § 250, 13 septiembre 2016.

²⁴ Ver, por ejemplo, *Grzęda c. Polonia* [GS], no. 43572/18, § 342, 15 marzo 2022: "*los principios del Estado de Derecho y de evitación del poder arbitrario en los que se basa gran parte de la Convención*".

Un poder judicial eficiente, imparcial e independiente es la piedra angular de cualquier sistema de controles y equilibrios democráticos que funcione. Los tribunales son el medio por el que se limitan los intereses poderosos que pueden vulnerar los derechos humanos de las personas. A ellos corresponde garantizar que todas las personas, independientemente de su origen, reciban el mismo trato ante la ley.

Todo esto parece muy sencillo y, pronunciado en una Facultad de Derecho de esta talla, me avergüenzo un poco de la simplicidad de mis palabras. Sin embargo, como explicaré en breve, en Europa, durante la última década, la simplicidad y la verdad jurídica de estas palabras ya no perduran en algunos territorios.

En un sistema de responsabilidad compartida – nacional y europea - como el establecido por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la integridad del propio sistema requiere la existencia de tribunales nacionales fuertes e independientes, capaces de resolver sin interferencias indebidas y de ejercer una supervisión judicial significativa sobre las autoridades nacionales.²⁵

En la jurisprudencia del Tribunal, la autoridad del poder judicial es una noción transversal, que se aborda a través del prisma de diferentes artículos del Convenio, como son los artículos 6, 8, 10 y 11, y a través de las quejas de un grupo diverso de demandantes ante el Tribunal; constituidos a veces por los propios jueces, a veces por las partes de los procedimientos judiciales nacionales, y a veces por otras personas u organismos con interés en dichos procedimientos, ya sean abogados²⁶ o incluso la prensa,²⁷ como trataré de ilustrar a continuación.

El artículo 6 § 1, el cajón de sastre para la defensa de la independencia judicial

La protección del poder judicial en la jurisprudencia del Tribunal se basa en el papel fundamental de ese poder como rama independiente del poder del Estado, que goza de un estatuto especial de conformidad con los principios de la separación de poderes y del Estado de Derecho.

Como ya lo sabemos, el papel del poder judicial en la vida pública contemporánea ha cambiado a lo largo de los siglos. Los jueces ya no son sólo los "portavoces" de la ley, como los describía Montesquieu. Las cuestiones políticas se plantean cada vez más ante los tribunales y los jueces son llamados a resolver jurídicamente cuestiones sociales delicadas que antes se dejaban para la política y el poder legislativo.

Los tribunales están en el punto de mira, y por ello algunos gobiernos pueden tratar de dismantelar las restricciones impuestas a su propio poder y erosionar la separación de poderes en la que también se basa el respeto a la independencia judicial.²⁸

Los graves atentados contra la independencia judicial que se han producido en los últimos años en el seno del Consejo de Europa han dado lugar a un notable aumento de los litigios ante el Tribunal de Estrasburgo que plantean interrogantes sobre la independencia y la imparcialidad de los jueces. Lamentablemente, en la actualidad contamos con una amplia jurisprudencia relativa a la

²⁵ Véase *Tuleya c. Polonia*, nos. 21181/19 y 51751/20, § 264, 6 julio 2023: "El Tribunal no puede dejar de subrayar el papel fundamental que desempeñan los órganos jurisdiccionales nacionales como garantes de la justicia en el respeto de este principio a través de sus resoluciones, por las que dan efecto directo a los derechos y libertades del Convenio o reparan las violaciones del Convenio ya producidas" citando *Grzęda c. Polonia*, mencionada con anterioridad, § 324. Ver asimismo A. Seibert-Fohr, "Protecting Judicial Independence: A Shared Endeavour of European Human Rights Protection", 8 junio 2023.

²⁶ Ver, por ejemplo, *Morice c. Francia* [GS], no. [29369/10](#), § 9, ECHR 2015.

²⁷ Ver, por ejemplo, *Gazeta Ukraina-Tsentr c. Ukraine*, no. 16695/04, § 4, 15 julio 2010.

²⁸ Esto se explica bien por Marta Cartabia, en la época Vice Presidenta del Tribunal Constitucional Italiano, "Separation of Powers and Judicial Independence: Current Challenges", *Diálogo entre jueces*, 2018, TEDH.

contratación/nombramiento de jueces,²⁹ carrera/promoción,³⁰ traslado,³¹ suspensión,³² procedimientos disciplinarios,³³ reducción de sueldo tras la condena por una falta disciplinaria grave³⁴, y destitución del cargo mientras se sigue siendo formalmente juez.³⁵ En mi ponencia escrita se pueden encontrar más detalles sobre estos casos.

En sentencias recientes sobre el artículo 6 § 1, el Tribunal ha subrayado:

"el especial papel que desempeña en la sociedad el poder judicial que, como garante de la justicia, valor fundamental en un Estado de Derecho, debe gozar de la confianza de los ciudadanos para poder desempeñar con éxito sus funciones...".³⁶

Como el retroceso del Estado de Derecho ha aumentado en varios Estados del Consejo de Europa – de hecho hay más de 450 casos pendientes que plantean dudas sobre la independencia judicial en Polonia, por ejemplo – el Tribunal también ha cambiado su enfoque en la jurisprudencia sobre el derecho de acceso a los tribunales, sosteniendo que:

"Habida cuenta del lugar preponderante que ocupa el poder judicial entre los órganos del Estado en una sociedad democrática y de la importancia cada vez mayor que se concede a la separación de poderes y a la necesidad de salvaguardar la independencia del poder judicial [...], el Tribunal debe prestar especial atención a la protección de los miembros del poder judicial frente a medidas que afecten a su estatuto o a su carrera y que puedan amenazar su independencia y autonomía judiciales [...]".³⁷

Bilgen c. Turquía, de la que se ha extraído esta cita, y las sentencias sobre el artículo 6 de esta naturaleza, apuntan al hecho de que el Tribunal ya no está evaluando la independencia judicial únicamente desde la perspectiva del juicio justo de los derechos de las partes, sino también desde la de los jueces como litigantes ellos mismos y con la vista puesta en la protección de la independencia personal e institucional.³⁸

El Convenio no exige un sistema concreto de administración judicial, pero sí que los tribunales nacionales reúnan las condiciones necesarias para poder juzgar con imparcialidad e independencia de los poderes ejecutivo y legislativo. Como tal, el Tribunal ha subrayado la importancia de la separación de poderes en la interpretación del requisito de independencia, en particular en los casos relativos al nombramiento y destitución de jueces.

En *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islandia*, la Gran Sala de 17 jueces examinó el proceso de nombramiento de los jueces del recién creado Tribunal de Apelación islandés. Explicó que la garantía

²⁹ *Juričić c. Croacia*, no. 58222/09, 26 julio 2011.

³⁰ *Dzhidzheva-Trendafilova c. Bulgaria* (dec.), no. 12628/09, 9 octubre 2012, y *Tsanova-Gecheva c. Bulgaria*, no. 43800/12, §§ 85-87, 15 septiembre 2015.

³¹ *Tosti c. Italia* (dec.), no. 27791/06, 12 mayo 2009.

³² *Paluda c. Eslovaquia*, no. 33392/12, §§ 33-34, 23 mayo 2017, and *Camelia Bogdan c. Rumania*, no. 36889/18, § 70, 20 octubre 2020.

³³ *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* [GS], nos. 55391/13 y otras dos, § 120, 6 noviembre 2018; *Di Giovanni c. Italia*, no. 51160/06, §§ 36-37, 9 julio 2013; and *Eminağaoğlu c. Turquía*, no. 76521/12, § 80, 9 marzo 2021. Por lo que se refiere al despido, ver *Oleksandr Volkov c. Ucrania*, no. 21722/11, §§ 91 and 96, ECHR 2013; *Kulykov y Otros c. Ucrania*, nos. 5114/09 y otros 17, §§ 118 y 132, 19 enero 2017; *Sturua c. Georgia*, no. 45729/05, § 27, 28 marzo 2017; *Kamenos c. Chipre*, no. 147/07, §§ 82-88, 31 octubre 2017; and *Olujić c. Croacia*, no. 22330/05, §§ 31-43, 5 febrero 2009.

³⁴ *Harabin c. Eslovaquia*, no. 58688/11, §§ 118-23, 20 noviembre 2012.

³⁵ *Baka c. Hungría* [GS], no. 20261/12, 23 junio 2016, §§ 34 y 107-11; *Denisov c. Ucrania* [GC], no. 76639/11, § 54, 25 septiembre 2018; y *Broda y Bojara c. Polonia*, nos. 26691/18 y 27367/18, §§ 121-23, 29 junio 2021 y *Gumenyuk y Otros c. Ucrania*, no. 11423/19, §§ 61 y 65-67, 22 julio 2021. Ver, para más detalle, la contribución de mi compañera jueza, K. Šimácová "Protection of the rule of law and judicial independence through the protection of the rights of judges before the European Court of Human Rights", *EUnited in diversity II*, La Haya, agosto 2023.

³⁶ Ver *Baka*, citada arriba, § 165, y, más recientemente, *Bilgen c. Turquía*, no. 1571/07, § 58, 9 marzo 2021.

³⁷ *Bilgen c. Turquía*, citada anteriormente, § 58.

³⁸ Como otro ejemplo, ver *Oktay Alkan c. Turquía*, no. 24492/21, 20 junio 2023.

de independencia judicial está estrechamente relacionada con el requisito de que los tribunales deben establecerse por ley. Esta "garantía institucional" de independencia del artículo 6 § 1 asegura que la organización judicial en una sociedad democrática no dependa de la discrecionalidad del ejecutivo, sino que esté regulada por una ley emanada del parlamento.

Según el triple test introducido en este caso islandés, un defecto en el procedimiento de nombramiento de un juez da lugar a una violación del artículo 6 si es manifiestamente contrario al Derecho interno, afecta a la capacidad del poder judicial para desempeñar sus funciones sin interferencias indebidas y los tribunales nacionales competentes no han revisado adecuadamente la presunta irregularidad y sus consecuencias.

Los principios desarrollados en *Ástráðsson* se han aplicado desde entonces en casos que implican a otros Estados demandados.³⁹ La sentencia de la Gran Sala nos recuerda que el establecimiento de tribunales independientes e imparciales de conformidad con la ley es algo que debemos tratar de proteger en todos los Estados europeos, incluso en aquellos en los que la democracia y el Estado de Derecho no parecen ser tan frágiles por otros motivos.

La libertad de expresión como derecho judicial pero también, cuando es necesario, como deber judicial

Hasta ahora he examinado los requisitos del artículo 6 § 1 del Convenio. Sin embargo, como indiqué al principio, el arsenal del Convenio para proteger la independencia judicial no se limita a este artículo.

En el asunto *Baka c. Hungría*, el Presidente del Tribunal Supremo Húngaro alegó, con base en el artículo 10 del Convenio y el respecto a la libertad de expresión, que se había puesto fin a su mandato como consecuencia de las opiniones críticas que había expresado públicamente en su calidad de Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo Nacional de Justicia.⁴⁰

Como Jueces, debemos aceptar fácilmente un deber de reserva cuando se trata de declaraciones públicas y entrevistas con la prensa. Sin embargo, como se reconoce en el asunto *Baka*, los jueces no sólo tienen el *derecho*, sino también el *deber* en ciertas circunstancias, de expresar sus opiniones sobre las reformas legislativas que puedan afectar al poder judicial y a su independencia.⁴¹

Sobre la libertad de expresión de los jueces, el Tribunal declaró en *Baka* que:

*"las cuestiones relativas al funcionamiento de la justicia forman parte del interés público, cuyo debate goza generalmente de un alto grado de protección en virtud del artículo 10. Incluso si una cuestión objeto de debate tiene implicaciones políticas, ello no basta en sí mismo para impedir que un juez se pronuncie al respecto. Las cuestiones relativas a la separación de poderes pueden implicar asuntos muy importantes en una sociedad democrática sobre los que el público tiene un interés legítimo en ser informado y que entran en el ámbito del debate político."*⁴²

El tenor de la sentencia *Baka*, en la que el Tribunal consideró que se había violado el artículo 10 del Convenio, se repite ahora, lamentablemente, con frecuencia en sentencias relativas a jueces y

³⁹ Véanse, entre otros, *Reczkowicz c. Polonia*, no. 43447/19, §§ 216-279, 22 de julio 2021; *Besnik Cani v. Albania*, no. 37474/20, §§ 83-114, 4 de octubre 2022; *Gloveli v. Georgia*, no. 18952/18, §§ 49-51, 7 de abril 2022.

⁴⁰ El demandante había expresado opiniones críticas sobre las reformas constitucionales y legislativas que afectaban al poder judicial, sobre cuestiones relacionadas con el funcionamiento y la reforma del sistema judicial, la independencia y la inamovilidad de los jueces y la reducción de la edad de jubilación de los jueces.

⁴¹ *Baka c. Hungría* [GS], no. 20261/12, § 168, 23 junio 2016.

⁴² *Baka c. Hungría*, citada arriba, § 165.

funcionarios de la administración de justicia de Polonia, Bulgaria y Rumanía, por dar algunos ejemplos, que han presentado quejas ante Estrasburgo tras su despido o la imposición de sanciones disciplinarias.⁴³

En el caso *Żurek c. Polonia*, por ejemplo, resuelto el año pasado, una Sala de 7 jueces consideró que se había violado el artículo 10 del Convenio como consecuencia de una serie de sanciones aplicadas al demandante, que había sido portavoz y miembro judicial del Consejo Nacional de la Magistratura y crítico de las reformas judiciales polacas. Según el Tribunal:

*"el derecho general a la libertad de expresión de los jueces para abordar cuestiones relativas al funcionamiento del sistema judicial puede transformarse en el correspondiente deber de pronunciarse en defensa del Estado de Derecho y de la independencia judicial cuando esos valores fundamentales se ven amenazados..."*⁴⁴

Estos casos también se refieren al "indudable efecto desalentador" (*chilling effect*) de sancionar a los jueces por participar en el debate público sobre las reformas legislativas que afectan a su independencia.⁴⁵ Este "efecto desalentador" disuade no sólo a los jueces directamente sancionados, sino también a otros jueces del sistema en cuestión, de expresar sus opiniones sobre el funcionamiento del poder judicial.⁴⁶ Esto ha contribuido a que el Tribunal de Estrasburgo considere que tales sanciones no son necesarias en una sociedad democrática, ya que sofocar tal debate es contrario al interés público.⁴⁷

Una vez más, también en el caso *Żurek* asistimos a un cambio en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, fruto de varios años de experiencia frente a los ataques a la independencia judicial en sus diversas formas.

Derechos a la vida privada y familiar y casos relativos a la independencia judicial

De conformidad con el artículo 8 del Convenio, relativo al derecho a la vida privada, el Tribunal suele adoptar un enfoque basado en las consecuencias a la hora de evaluar si se cumple el umbral de gravedad para que el artículo 8 sea aplicable a los litigios relacionados con el empleo, incluidos en los últimos años los que afectan a jueces y fiscales.⁴⁸

En el caso *Tuleya c. Polonia*, resuelto el pasado mes de julio y que aún no es definitivo, el Tribunal tuvo pocas dificultades para concluir que la queja del juez demandante era admisible. La naturaleza y la duración de los diversos efectos negativos derivados de la apertura de una investigación preliminar sobre la petición del demandante al TJUE de una decisión prejudicial, así como del levantamiento de su inmunidad y su consiguiente suspensión, fueron fundamentales para esta conclusión.⁴⁹

Basándose en gran medida en conclusiones anteriores del TJUE y teniendo debidamente en cuenta el lugar central que ocupa en el derecho de la UE el procedimiento prejudicial, el Tribunal declaró que una injerencia en forma de investigación a causa de la decisión prejudicial presentada por el juez demandante ante el Tribunal de Luxemburgo era contraria al artículo 267 TFUE.

⁴³ *Żurek c. Poland*, no. 39650/18, § 224, 16 junio 2022; *Miroslava Todorova c. Bulgaria*, no. 40072/13, § 172, 19 octubre 2021; *Brisic c. Romania*, no. 26238/10, §§ 106-107, 11 diciembre 2018.

⁴⁴ *Żurek c. Polonia*, no. 39650/18, § 222, 16 junio 2022.

⁴⁵ *Baka c. Hungría*, citada con anterioridad, § 173.; *Żurek c. Polonia*, ya citada, § 227.

⁴⁶ *ibid.*

⁴⁷ *Żurek c. Polonia*, ya citada, § 222.

⁴⁸ *Oleksandr Volkov c. Ucrania*, no. 21722/11, § 166, TEDH 2013; *Denisov c. Ucrania* [GC], no. 76639/11, §§ 107-109, 25 de septiembre de 2018; *Ovcharenko y Kolos c. Ucrania*, antes citada, §§ 85-86.

⁴⁹ *Tuleya c. Polonia*, ya citada §§ 252-272.

Habida cuenta asimismo de las disposiciones del derecho polaco, esta injerencia no estaba "prevista por la ley" en el sentido del artículo 8 del Convenio. Además, el Tribunal consideró que la decisión por la que se declaraba la responsabilidad penal del demandante y se le suspendía había sido dictada por la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo Polaco; un órgano que no podía considerarse un "tribunal" a efectos del Convenio, tras varias sentencias tanto del TJUE como del Tribunal de Estrasburgo.⁵⁰

Tuleya no es el único ejemplo de cómo el artículo 8 opera para proteger la independencia judicial,⁵¹ pero es una sentencia que muestra en detalle la forma en que el TJUE y el TEDH llevan a cabo sus misiones judiciales complementarias en defensa del Estado de Derecho y la independencia judicial; un punto sobre el que volveré más adelante.

Aplicación del artículo 18 en defensa de la independencia judicial

Por último, dado que las amenazas a la independencia judicial a menudo se derivan de dificultades sistémicas o estructurales a nivel del Estado demandado, cabe señalar que en algunos casos recientes el Tribunal ha constatado violaciones de las disposiciones sustantivas de los artículos 8 y 10 del Convenio, junto con el artículo 18.

El artículo 18 establece que los derechos y libertades del Convenio sólo pueden restringirse para los fines prescritos en el propio Convenio. La finalidad de este artículo es prohibir el abuso de poder.⁵² Rara vez se invoca y, hasta hace poco, las constataciones de violaciones seguían siendo escasas y, en casos relacionados con la independencia judicial, inauditas. Esto cambió en 2022; sin duda, un signo de los nuevos tiempos en que vivimos en Europa.

La demandante en *Todorova c. Bulgaria*, presidenta de la asociación de jueces, se dedicó a criticar al Consejo Judicial Supremo (CJS) y al ejecutivo bulgaro. El Tribunal consideró, en virtud del artículo 10, que, en la medida en que el procedimiento disciplinario y las sanciones impuestas a la juez se habían aplicado debido a su incumplimiento de sus obligaciones profesionales, estas medidas habían perseguido un objetivo legítimo. Sin embargo, el Tribunal consideró que el objetivo predominante del procedimiento disciplinario y de las sanciones que le impuso el CSJ no había sido garantizar el cumplimiento de los plazos para concluir los casos, sino más bien penalizar e intimidar a la demandante por sus críticas al CSJ y al ejecutivo.

También se ha constatado recientemente una violación del artículo 18, esta vez junto con el artículo 8, en un caso polaco presentado por un juez del Tribunal Regional sometido a un procedimiento disciplinario después de que intentara verificar si un juez de primera instancia, que había sido nombrado por el Presidente de la República por recomendación del Consejo Nacional de la Magistratura recompuesto, cumplía el requisito de independencia.⁵³

Estos casos apuntan claramente al hecho de que el Tribunal está ahora preparado para abordar las violaciones del Estado de Derecho con referencia a este artículo, algo que no había hecho

⁵⁰ Dado que en el asunto *Comisión c. Polonia* (Régimen disciplinario de los jueces) (C-791/19, EU:C:2021:596), se había declarado que Polonia había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 19, apartado 1, del TUE al, en particular, "no garantizar la independencia e imparcialidad de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo".

⁵¹ Ver también *Ovcharenko y Kolos c. Ucrania*, nos. 27276/15 and 33692/15, 12 enero 2023; *Gumenyuk y Otros c. Ucrania*, no. 11423/19, 22 julio 2021.

⁵² *Merabishvili c. Georgia* [GS], no. 72508/13, §§ 303 and 306, 28 noviembre 2017.

⁵³ Ver *Juszczyszyn c. Polonia*, no. 35599/20, 6 octubre 2022.

en el pasado, y algo que subraya la naturaleza particularmente grave y sistémica de muchas violaciones encontradas.⁵⁴

Reforma judicial e independencia judicial

Muchas de las quejas presentadas por jueces de Estados parte en el Convenio tienen su origen en las consecuencias de las reformas judiciales y legislativas que afectan a los jueces a título individual.

El Tribunal ha subrayado que el Convenio no impide que los Estados adopten decisiones legítimas y necesarias para reformar el poder judicial. En cada ocasión, el Tribunal trata de comprender cuáles pueden ser los complicados antecedentes y el contexto de cualquier reforma judicial impugnada en el Estado demandado. No es función del Tribunal de Estrasburgo pronunciarse sobre la idoneidad de las reformas nacionales o determinar su constitucionalidad con arreglo a la legislación nacional.⁵⁵ Por lo general, recurrirá a la labor de los órganos de supervisión de expertos, como la Comisión de Venecia, cuyos informes pueden explicar en relación con ese Estado por qué pueden ser necesarias medidas extraordinarias en un contexto determinado para poner remedio a la corrupción y la incompetencia entre los miembros de la judicatura.⁵⁶ En lo que el Tribunal se centra es en determinar si los derechos de un demandante en virtud del Convenio se ven afectados por la manera en que se aplica realmente la reforma.

Un ejemplo llamativo de ello son los casos de investigación de antecedentes (los “vetting” cases), como el de *Xhoxhaj c. Albania*.⁵⁷ Este caso se refería a la destitución de un juez y la prohibición de por vida de volver a entrar en el sistema judicial como resultado de los graves irregularidades derivadas de un proceso de investigación del juez. Este procedimiento se llevó a cabo de conformidad con la Ley de Investigación, que formaba parte de un esfuerzo de reforma nacional que había sido introducido en respuesta a la percepción generalizada de corrupción y la falta de confianza pública en el sistema judicial nacional de Albania.

En este caso, el Tribunal consideró que no se había violado el artículo 8, ya que la Ley de selección y las reformas relacionadas respondían a la “acuciante necesidad social” de combatir los alarmantes niveles de corrupción, y el despido del demandante se consideró proporcionado. Además, no se constató violación alguna del artículo 6 § 1, relativo a la equidad del procedimiento, ya que el demandante había dispuesto de información, tiempo y medios suficientes para preparar una defensa adecuada, y ambos órganos de investigación habían proporcionado suficientes evaluaciones y razones de sus decisiones.

Por el contrario, en el caso *Ivanovski c. Macedonia del Norte*,⁵⁸ se constató una violación cuando el presidente del Tribunal Constitucional fue destituido de su cargo público como resultado de un procedimiento de depuración. La Ley de Depuración había impuesto como impedimento para ocupar un cargo público la colaboración con los servicios de seguridad del Estado entre 1944 y 2008, y la Comisión de Depuración determinó que el demandante no podía ocupar un cargo público ya que había pruebas de que había colaborado tras ser interrogado por la policía secreta en 1964 en relación con su participación en un grupo nacionalista del instituto. El Tribunal consideró que se había producido una violación del artículo 6 § 1 en relación con la equidad del procedimiento, ya que el Primer Ministro había hecho declaraciones públicas en las que denunciaba al demandante como

⁵⁴ Véase, por ejemplo, *Kövesi c. Rumanía*, no. 3594/19, 5 de mayo 2020, donde sólo se encontraron violaciones de los artículos 6 § 1 y 10 del Convenio o *Ovcharenko y Kolos c. Ucrania*, citado anteriormente, § 136, donde el Tribunal rechazó la denuncia del artículo 18 como manifiestamente infundada.

⁵⁵ Ver, por ejemplo, *Gumenyuk y Otros c. Ucrania*, ya citada, § 43.

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ *Xhoxhaj c. Albania*, no. 15227/19, 9 febrero 2021.

⁵⁸ *Ivanovski c. Macedonia del Norte*, no. 29908/11, 21 de enero 2016.

colaborador, lo que parecía ejercer presión sobre la independencia e imparcialidad del procedimiento. También se constató una violación del artículo 8, ya que las sanciones impuestas se consideraron desproporcionadas.

Siguiendo con el tema de la reforma judicial, en el caso *Gumenyuk y otros contra Ucrania*, el Tribunal aceptó que podría ser necesario y estar justificado adoptar medidas extraordinarias para remediar la corrupción y la incompetencia del poder judicial en ese Estado. Sin embargo, su función en el caso concreto era examinar si los derechos de los antiguos jueces se veían afectados por la manera en la que se aplicó realmente la reforma, en virtud de los artículos 6 y 8.

Desde la perspectiva del artículo 6, el Tribunal consideró que el derecho de acceso a un tribunal era uno de los derechos procesales fundamentales para la protección de los jueces. Los demandantes deberían haber disfrutado, en principio, del acceso directo a un tribunal [en relación con sus alegaciones de impedimento ilegal del ejercicio de sus funciones judiciales]. El Tribunal consideró que la falta de acceso al tribunal no era razonablemente proporcionada al objetivo legítimo perseguido.

En virtud del artículo 8, el Tribunal consideró que la injerencia en su derecho al respeto de la vida privada había sido ilegal a efectos del Convenio. Pueden crearse órganos para investigar a los jueces y fiscales en activo con el fin de combatir la corrupción, pero antes de que el Tribunal pueda considerar si son independientes e imparciales debe considerarse que constituyen un "tribunal establecido por la ley" al que el demandante tuvo acceso a efectos de lo que llamamos en Estrasburgo el test *Vilho Eskelinen*.

Temas recurrentes en la jurisprudencia del TEDH sobre la independencia judicial y el Estado de Derecho

Cualquiera que sea el artículo del Convenio que haya estado en el centro de la valoración del Tribunal, nuestra jurisprudencia sobre la independencia judicial transmite al menos cuatro temas importantes.

1) En primer lugar, aunque el Convenio no exige un modelo uniforme para la organización de los sistemas judiciales nacionales, el Tribunal ha especificado una serie de garantías concretas para proteger la independencia judicial exigidas en virtud del mismo. La adopción de leyes con criterios y procedimientos claramente definidos para el nombramiento y destitución de jueces es necesaria para evitar la discrecionalidad y arbitrariedad sin límites por parte del ejecutivo. Además, las medidas disciplinarias sólo pueden basarse en criterios legales inequívocos, deben estar suficientemente motivadas y aplicarse siguiendo un procedimiento justo e independiente.

2) En segundo lugar, a la luz de los principios de subsidiariedad y responsabilidad compartida, la obligación de las Partes Contratantes de garantizar la independencia judicial reviste una importancia crucial para el funcionamiento eficaz del propio sistema del Convenio. Éste no puede funcionar correctamente sin jueces nacionales independientes e imparciales debidamente designados.

3) En tercer lugar, todas las Partes Contratantes deben acatar las normas del Estado de Derecho y respetar las obligaciones que les impone el Derecho Internacional, incluidas las que asumieron voluntariamente al ratificar el Convenio. El derecho interno, incluidas las constituciones nacionales, no puede invocarse como justificación del incumplimiento de dichas obligaciones.⁵⁹

⁵⁹ Véase, para la oposición del Tribunal Constitucional polaco y del Gobierno a la jurisprudencia del TEDH sobre el artículo 6 y la independencia judicial, el resumen en *Tuleya v. Polonia*, citado anteriormente, § 342 y la desestimación previa de sus objeciones en *Juszczyński v. Polonia*, citado anteriormente, §§ 200-209.

4) Por último, el Tribunal de Estrasburgo se remite ampliamente en estos asuntos a la jurisprudencia complementaria del TJUE sobre el Estado de Derecho, lo que refleja la sinergia entre los dos tribunales europeos en defensa de la independencia judicial y de los valores que sustentan el Convenio y el Derecho de la UE.⁶⁰

Mientras que el TJUE procede sobre la base de una lectura combinada de los artículos 2 y 19 § 1 TUE, completada en ocasiones por el artículo 47 de la Carta de la UE, el Tribunal de Estrasburgo recurre en cambio a los artículos 6 § 1, 8 y 10, combinados a veces con el artículo 18 y/o con referencias explícitas al Preámbulo y al principio general del Estado de Derecho. Existe una clara simetría de valores, de finalidad y de efecto entre los dos sistemas europeos.

Esta simetría se refleja además en el enfoque de ambos tribunales europeos sobre la necesidad de una tutela judicial efectiva, ya sea en virtud del artículo 19 § 1 TUE o de los artículos 6 § 1 y 13 del Convenio, y sobre el papel esencial de los tribunales nacionales independientes e imparciales en relación con ambos sistemas.⁶¹

Amplia relevancia del Estado de Derecho en el marco del CEDH

Antes de concluir, considero útil subrayar que, desde la perspectiva del Convenio y del Tribunal de Estrasburgo, la importancia del Estado Derecho no puede reducirse a las cuestiones relativas a la independencia del poder judicial.

Existen otras vertientes del Estado de Derecho en el marco del Convenio con las que el público jurídico y general está menos familiarizado, pero que sin embargo revisten una importancia fundamental para el tipo de sociedades en las que aspiramos a vivir.

Los casos de detenciones ilegales, por ejemplo, ofrecen una ventana al modo en que el Tribunal de Estrasburgo utiliza el Estado de Derecho como herramienta interpretativa para el desarrollo de garantías sustantivas en virtud de los derechos establecidos en otros artículos del Convenio, como los artículos 2, 3 y 5.

El demandante en el asunto *El-Masri*, de nacionalidad alemana, fue detenido en la frontera con Macedonia del Norte, retenido durante veintitrés días en una habitación de un hotel, interrogado en repetidas ocasiones, amenazado con una pistola en la cabeza, golpeado duramente, desnudado, sodomizado con un objeto, puesto en pañales, vestido con un chándal, encadenado y encapuchado, tranquilizado por la fuerza y trasladado en un avión de la CIA a Kabul, donde permaneció cautivo durante meses.

Tras constatar múltiples violaciones de las disposiciones del Convenio, el Tribunal declaró que era:

⁶⁰ Véanse, entre otros, los casos *Juszcyszyn c. Polonia*, antes citado, y *Reczkowicz c. Polonia*, antes citado.

⁶¹ Véase, para un ejemplo de diálogo y sinergia, el análisis del TJUE en los asuntos acumulados C-562/21 PPU y C-563/21 PPU *X e Y c. Openbaar Ministerie*, EU:C:2022:100, §§ 79-80, en relación con la ejecución de una orden de detención europea dictada por un Estado miembro de la UE y la evaluación en dos fases exigida por el Derecho de la UE: “En el marco de esta apreciación, la autoridad judicial de ejecución también puede tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la que se ha constatado el incumplimiento de la exigencia de un tribunal establecido por la ley en lo que respecta al procedimiento de designación de los jueces [...]. En aras de la exhaustividad, debe añadirse asimismo que entre dichos elementos pertinentes figura también la jurisprudencia constitucional del Estado miembro emisor, que cuestiona la primacía del Derecho de la UE y el carácter vinculante del CEDH, así como la fuerza vinculante de las sentencias del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativas al respeto del Derecho de la UE y de dicho convenio de normas de dicho Estado miembro que regulan la organización de su sistema judicial, en particular el nombramiento de los jueces.” Véase, para una defensa correspondiente de la necesidad de respetar el Derecho de la UE, *Tuleya c. Polonia*, citada anteriormente.

"[...] totalmente inaceptable que en un Estado de Derecho una persona pueda ser privada de su libertad en un lugar de detención extraordinario fuera de todo marco judicial...". [...]"⁶²

Y no se trata de un caso aislado, pues algunos asuntos similares de abuso pueden deducirse de, entre otros, los siguientes casos: *Al Nashiri c. Polonia*,⁶³ *Al Nashiri c. Rumanía*,⁶⁴ *Abu Zubaydah c. Lituania*,⁶⁵ or *Nasr y Ghali c. Italia*.⁶⁶

Un asunto español relevante para mencionar en este contexto es el caso *Atristain Gorosabel c. España*, de 2022.⁶⁷ Aquí, el demandante había permanecido detenido en régimen de incomunicación y se le denegó el asesoramiento de un abogado de oficio antes de los interrogatorios policiales, en los que realizó declaraciones auto inculpatorias que fueron admitidas como prueba. El Tribunal consideró que se había producido una violación del artículo 6, apartados 1 y 3, letra c), por haberse menoscabado la equidad del proceso. El respecto al Estado de derecho no fue explícitamente mencionado en la sentencia, pero estaba sin duda presente en el razonamiento de la Sala.

Otro ejemplo es el caso *Del Río Prada c. España*.⁶⁸ Este caso se refería a una demandante que estaba en prisión por delitos relacionados con atentados terroristas y cuya puesta en libertad se había aplazado casi nueve años debido a un cambio producido en la jurisprudencia después de que fuera condenado. El Tribunal constató una violación del artículo 5 § 1 y del artículo 7, que reconoció como "un elemento esencial del Estado de Derecho".⁶⁹

Menciono estos casos porque nos recuerdan las múltiples facetas del Estado de Derecho y la importancia de un sistema judicial sólido que muestre altos niveles de independencia e imparcialidad para defender este último. En el caso *Del Río Prada*, a pesar de la polémica creada por la sentencia de Estrasburgo en algunas partes de la sociedad, el tribunal competente español ordenó inmediatamente la liberación de la demandante, tal como exigía la sentencia; claro ejemplo de su cumplimiento con los requisitos del Estado de derecho.

Conclusión

En 1949, cuando se estaba construyendo el marco de posguerra en Europa para la protección de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho del que ahora todos nos beneficiamos, Hersch Lauterpacht, jurista y juez internacional, escribió:

"Incluso en los países en los que el Estado de Derecho es parte integrante del patrimonio nacional y en los que los tribunales han sido los fieles guardianes de los derechos del individuo, hay lugar para un procedimiento que ponga el sello del derecho internacional al principio de que el Estado no es el juez final de los derechos humanos".⁷⁰

⁶² *El-Masri c. Macedonia del Norte* [GS], no. 39630/09, § 236, ECHR 2012.

⁶³ *Al Nashiri c. Polonia*, no. 28761/11, § 564, 24 de julio 2014 sobre el Estado de Derecho y el uso de pruebas obtenidas mediante tortura: "Ningún sistema jurídico basado en el Estado de Derecho puede tolerar la admisión de pruebas -por muy fiables que sean- que hayan sido obtenidas mediante una práctica tan bárbara como la tortura. El proceso judicial es una piedra angular del Estado de derecho. Las pruebas obtenidas mediante tortura dañan irreparablemente ese proceso; sustituyen el Estado de Derecho por la fuerza y manchan la reputación de cualquier tribunal que las admita. Las pruebas de tortura se excluyen para proteger la integridad del proceso judicial y, en última instancia, el propio Estado de Derecho."

⁶⁴ *Al Nashiri c. Rumanía*, no. 33234/12, 31 mayo 2018.

⁶⁵ *Abu Zubaydah c. Lituania*, no. 46454/11, 31 mayo 2018.

⁶⁶ *Nasr y Ghali c. Italia*, no. 44883/09, § 244, 23 de febrero 2016.

⁶⁷ *Atristain Gorosabel c. España*, no. 15508/15, 18 enero 2022.

⁶⁸ *Del Río Prada c. España* [GS], no. 42750/09, ECHR 2013.

⁶⁹ *Del Río Prada c. España*, ya citada, § 77.

⁷⁰ Lauterpacht y otros, 'The Proposed European Court of Human Rights' (1949) 35 *Transactions of the Grotius Society* 34.

Entonces y ahora, cuando se defiende el Estado de Derecho, en todas sus diferentes dimensiones, el Convenio Europeo, y el Tribunal establecido para interpretarlo y aplicarlo como último recurso, resultan de notoria importancia.

Como dejaron claro mis predecesores en el asunto *Golder*, la referencia al Estado de Derecho no es una cuestión meramente retórica. Para funcionar eficazmente, el sistema del Convenio se basa principalmente en los jueces nacionales, cuya independencia e imparcialidad el mismo exige y trata de proteger.