

# LA INDEPENDENCIA DE LOS JUECES INTERNACIONALES: ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LAS REFORMAS ADOPTADAS EN EL MARCO DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

## *THE INDEPENDENCE OF INTERNATIONAL JUDGES: ANALYSIS AND ASSESSMENT OF THE REFORMS ADOPTED WITHIN THE FRAMEWORK OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS*

YAELE CACHO SÁNCHEZ\*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. INDEPENDENCIA JUDICIAL Y TRIBUNALES INTERNACIONALES. III. LA INDEPENDENCIA DE LOS JUECES DEL TEDH EN EL PROCESO DE REFORMA. IV. LAS GARANTÍAS EN EL NOMBRAMIENTO DE LOS JUECES. V. LAS GARANTÍAS DE ESTABILIDAD E INAMOVILIDAD EN EL CARGO. VI. LAS GARANTÍAS FRENTE A PRESIONES EXTERNAS. VII. CONCLUSIONES.

RESUMEN: Una vez cerrado formalmente el proceso de reforma del mecanismo de garantía del CEDH, parece oportuno analizar y valorar el alcance de las medidas adoptadas respecto del TEDH para la mejora de la independencia judicial, en un momento de creciente interés internacional por esta materia. Teniendo presentes las diferentes cuestiones que plantea la aplicabilidad de esta noción a las jurisdicciones internacionales y el proceso de reforma en su conjunto, este artículo examina hasta qué punto aquellas medidas introducen garantías eficaces para incrementar la independencia judicial en el proceso de nombramiento, frente a la inamovilidad y frente a presiones externas. La mejora es indudable, pero todavía subsisten algunos desafíos, que, en todo caso, convendría enfrentar antes de que concluya la prórroga del plazo para la evaluación definitiva de este aspecto concreto de la reforma, acordada en 2020 al clausurarse formalmente el *proceso de Interlaken* y que supone retrasar aquella evaluación hasta 2024.

*ABSTRACT: Now that the process of reforming the ECHR's guarantee mechanism has been formally concluded, it seems appropriate to analyse and assess the scope of the measures adopted in regards to the ECtHR to improve judicial independence, at a time of growing international interest in this matter. Bearing in mind the different questions raised by the applicability of this notion to international jurisdictions and*

---

Fecha de recepción del trabajo: 1 de octubre de 2021. Fecha de aceptación de la versión final: 29 de noviembre de 2021.

\* Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cantabria (cachoy@unican.es). Este trabajo se realiza en el marco de los Proyectos "EAGC: EU External Action & Global Challenges", Erasmus + Programme-Jean Monnet Activities, Ref. 620579-EPP-1-2020-1-ES-EPPJMO; y "Judicialización y diálogo judicial europeo e internacional", UC, Ref. 07.P148.64004.

\*\* Toda la documentación utilizada y las páginas web de referencia han sido consultadas por última vez el 1 de agosto de 2021.

*the reform process as a whole, this article examines the extent to which these measures introduce effective safeguards to enhance judicial independence in the appointment process, in relation to the security of tenure and against external pressures. The improvement is undoubted, but some challenges remain, which should in any case be addressed before the end of the extension of the deadline for the final assessment of this particular aspect of the reform, agreed in 2020 when the Interlaken process was formally closed and which means delaying that assessment until 2024.*

**PALABRAS CLAVE:** elección de los jueces, independencia judicial, juez nacional, jueces *ad hoc*, reforma del Convenio Europeo de Derechos Humanos, Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

**KEYWORDS:** *election of judges, judicial independence, national judge, ad hoc judges, European Convention on Human Rights reform, European Court of Human Rights.*

## I. INTRODUCCIÓN

Aunque la independencia judicial no es una temática novedosa en sí misma, en los últimos años parece haberse incrementado la preocupación internacional por esta cuestión, en una doble vertiente. Por un lado, diferentes organismos internacionales están actuando en defensa de la independencia judicial frente a ataques en diferentes órdenes internos, que suponen atentar también contra los fundamentos mismos del Estado de Derecho y del principio democrático. El caso de Polonia es paradigmático, pero desafortunadamente no es el único.

Por otro lado, también se observa un interés por garantizar la independencia de los propios jueces de los tribunales internacionales. La reciente reforma del sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) no ha sido ajena a este último fenómeno. Uno de los desafíos que ha enfrentado ha sido precisamente incrementar la independencia de los jueces del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), al configurarla como una de las líneas de actuación principales dirigida a reforzar la autoridad y legitimidad del Tribunal<sup>1</sup>.

En un momento de creciente interés internacional por la cuestión de la independencia judicial y habiendo quedado formalmente cerrado aquel proceso de reforma en 2020, parece oportuno analizar el alcance de las medidas adoptadas en el marco del TEDH con

---

<sup>1</sup> La reforma se alinea, de este modo, con el planteamiento general de que la legitimidad de los tribunales internacionales, como la de los tribunales nacionales, está fuertemente enraizada en la independencia (véanse, por ejemplo, MACKENZIE, R. Y SANDS, P., “International Courts and Tribunals and the Independence of the International Judge”, *Harvard International Law Journal*, vol. 44, 2003, pp. 271-285; CRAWFORD J. Y MCINTYRE, J., “The Independence and Impartiality of the “International Judiciary””, in SHETREET, S. Y FORSYTH, F. (eds.), *The Culture of Judicial Independence*, Martinus Nijhoff Publishers, 2012; BÜHLMANN, M. y KUNZ, R., “Confidence in the Judiciary: Comparing the Independence and Legitimacy of Judicial Systems”, *West European Politics*, vol. 34, 2011, pp. 317-345; VON BOGDANDY, A. y VENZKE, I., “In Whose Name? An Investigation of International Courts’ Public Authority and its Democratic Justification”, *European Journal of International Law*, vol. 23, 2012, pp. 7-41.

el fin de valorar su eficacia de cara a la consecución de aquel objetivo. Nuestra hipótesis de partida es que la mejora es indudable, pero tal vez insuficiente.

Aunque para poder hacer esta valoración parece necesario comenzar identificando las principales medidas adoptadas para garantizar la independencia de los jueces del TEDH, un examen de este tipo no puede ser abordado sin hacer algunas observaciones previas de carácter general sobre el concepto mismo de independencia judicial y su aplicabilidad a las jurisdicciones internacionales, lo que contribuirá sin duda a una mejor definición del objeto de nuestro trabajo. De ahí que dedicaremos a esta cuestión el primer epígrafe, mientras que en el segundo nos ocuparemos de la identificación de las principales medidas adoptadas para garantizar la independencia de los jueces del TEDH, contextualizándolas en el conjunto del proceso de reforma. A la definición del estado en que han quedado por el momento configuradas estas garantías dedicaremos los siguientes epígrafes con el fin de determinar si efectivamente contribuyen a reforzar la independencia de los jueces del TEDH e identificar, en su caso, los desafíos que subsistan.

## **II. INDEPENDENCIA JUDICIAL Y TRIBUNALES INTERNACIONALES**

Dado el origen mismo de la independencia judicial, unido a la aparición y al desarrollo del Estado de Derecho y del principio de división de poderes<sup>2</sup>, suele considerarse dirigida a los jueces nacionales y resulta relativamente poco controvertida su aceptación en este ámbito<sup>3</sup>. La independencia judicial nacional ha sido objeto de diferentes intentos de codificación para establecer estándares en la materia para los tribunales internos<sup>4</sup> y ha

---

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, Naciones Unidas (ONU), Comisión de Derechos Humanos (CDH), *Los Derechos Civiles y Políticos, en Particular las Cuestiones Relacionadas con: la Independencia del Poder Judicial, la Administración de Justicia, la Impunidad*, Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Leandro Despouy. Doc. ONU E/CN.4/2004/60, de 31 de diciembre de 2003, párr. 28; ONU, CDH, *Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy*, Doc. ONU A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 18; ONU, CDH, *Observación General No. 32, Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia*, Doc. ONU CCPR/C/GC/32, de 23 de agosto de 2007, párr. 19; Consejo de Europa (CdE), Comité de Ministros (CM), Comité europeo de cooperación jurídica (CDCJ), *Projet de Recommandation CM/Rec(2010)... du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités -Exposé des motifs*, Doc. CM(2010)147-add1, de 21 de octubre de 2010; CM, *Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités*, 17 de noviembre de 2010, párr. 4 y 11.

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, al respecto: DZEHTSIAROU, K. y COFFEY, D. K., “Legitimacy and Independence of International Tribunals: An Analysis of the European Court of Human Rights”, *Hastings Intl & Comp. L. Rev.*, vol. 37, nº 2, 2014, p. 273; PETROVA GEORGIEVA, V., “El principio *Nemo iudex in causa sua* ante los tribunales internacionales. Un estado de la cuestión”, *Revista Tribuna Internacional*, vol. 4, nº 7, 2015, p. 134.

<sup>4</sup> Algunas de las iniciativas más relevantes son: los *Principios de Siracusa* (1981); el *Código de estándares mínimos de independencia judicial* (1983); los *Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la Judicatura* (1985); los *Procedimientos para la aplicación efectiva de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura* (1989); la *Carta europea sobre el estatuto de los jueces y Memorando Explicativo* (1998); el *Estatuto Universal del Juez* (1999, actualizado en 2017); los *Principios de Beijing sobre la independencia de la judicatura* (1995); los *Principios y Directrices relativos al derecho a un juicio justo y a la asistencia jurídica en África* (2003); y la *Declaración de la Asamblea*

sido desarrollada profusamente por la jurisprudencia y analizada por una amplia literatura. En cambio, en el plano internacional, aunque ha sido reconocida expresamente respecto de la mayoría de los tribunales internacionales en sus propios Estatutos<sup>5</sup> y a pesar de haber sido identificada como un elemento caracterizador de los órganos judiciales internacionales (en particular para distinguirlos de otros órganos de solución de controversias internacionales)<sup>6</sup>, el interés por la aplicación de este principio a las jurisdicciones internacionales es relativamente reciente<sup>7</sup>. La proliferación de los tribunales internacionales acontecida tras el final de la Guerra Fría (pasándose de seis a aproximadamente 30 en 2017<sup>8</sup>) habría desencadenado una mayor atención por esta cuestión, que en la doctrina habría sido alentada por un artículo de Mackenzie y Sands de 2003<sup>9</sup>.

---

*General de Dublín sobre los estándares de reclutamiento y selección de los miembros de la carrera judicial* (2012). Esta codificación internacional de un estándar sobre la independencia judicial nacional debe diferenciarse de los documentos sobre ética judicial, a pesar de estar relacionados, ya que el juez ético debe ser independiente. En este otro ámbito pueden citarse, por ejemplo: los *Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial* (2002); o la *Deontología de los Jueces. Principios, valores y cualidades* (2007).

<sup>5</sup> La independencia de los jueces internacionales está expresamente prevista en: el art. 2 del Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia Internacional (1920), el art. 2 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) (1945), el art. 11 del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) (1979), el art. 2 del Estatuto del Tribunal Internacional de Derecho del Mar (1982), el art. 8 del Reglamento del Tribunal Económico de la Comunidad de Estados Independientes (1992) anexo al Estatuto, el Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia (1992), el art. 12 Estatuto de Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (1993), el art. 11 del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda (1994), el art. 40 del Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI) (1998) y el art. 253.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (2007), por lo que se refiere a al Tribunal de Justicia de la UE (TJUE). Llama la atención que en el marco del CEDH no se incorporará ninguna mención a la independencia judicial hasta el art. 1 del Protocolo nº 11 (1994) (que dio una nueva redacción al art. 21.3 CEDH).

<sup>6</sup> El más importante referente en esta materia viene siendo el *Proyecto sobre Cortes y Tribunales Internacionales. La Justicia Internacional en Contexto* ([www.pict-pcti.org](http://www.pict-pcti.org)) de Cesare P. R. Romano (Center on International Cooperation, New York University) (resultados disponibles en la actualidad en: [https://nanopdf.com/download/proyecto-sobre-cortes-y-tribunales-internacionales-la-justicia\\_pdf](https://nanopdf.com/download/proyecto-sobre-cortes-y-tribunales-internacionales-la-justicia_pdf)). Se puede encontrar confirmación de esta idea en TJUE, *Dictamen 1/17 del Tribunal de Justicia (Pleno)*, de 30 de abril de 2019, ECLI:EU:C:2019:341, párr. 189-244.

<sup>7</sup> En un sentido similar, véase, por ejemplo, PETROVA GEORGIEVA, V., *op. cit.*, p. 134; TORRES PÉREZ, A., “La independencia de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos: El caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, 2013, p. 2 (disponible en: [https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/sela/SELA13\\_Torres\\_CV\\_Sp\\_20130524.pdf](https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/sela/SELA13_Torres_CV_Sp_20130524.pdf)).

<sup>8</sup> ALTER, K. J., *The New Terrain of International Law: Courts, Politics, Rights*, Princeton University Press, 2014, pp. 68-77; ROMANO, C., ALTER, K. Y SHANY, Y., “Mapping International Adjudicative Bodies, the Issues, and Players”, en ROMANO, C., ALTER, K. Y SHANY, Y. (eds.), *The Oxford Handbook of International Adjudication*, Oxford University Press, 2014.

<sup>9</sup> Tras el trabajo de Mackenzie y Sands (*op. cit.*), verían la luz otros como: POSNER, E. A. y YOO, J. C., “Judicial Independence in International Tribunals”, *California Law Review*, vol. 93, nº 3, 2005, pp. 1-74; HELFER, L. R. y SLAUGHTER, A. -M., “Why States Create International Tribunals: A Response to Professors Posner and Yoo”, *California Law Review*, vol. 93, nº 3, 2005, pp. 1-58; MAHONEY, P., “The International Judiciary – Independence and Accountability”, *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, vol. 313, 2008, pp. 313-349; CRAWFORD, J. Y MCINTYRE, J. *op. cit.*, 2012; VOETEN, E., “International Judicial Independence”, en DUNOFF J. L. Y POLLACK, M. A. (eds.), *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations*, Cambridge University Press, 2013, pp. 421 y ss; GINSBURG, T. “Political Constraints on International Courts”, en ROMANO, C., ALTER, K. Y SHANY, Y. (eds.), *The Oxford Handbook of ...*, *op. cit.*; o ZIMMERMANN, D., *The Independence of*

En este proceso, aunque se viene insistiendo en la importancia de que las jurisdicciones internacionales, sobre todo las que más han contribuido a la definición del principio de independencia judicial, “se beneficien de la misma confianza y respeten los mismos principios que los sistemas jurídicos nacionales”<sup>10</sup>, la primera conclusión a la que se ha llegado es que la independencia judicial de jueces nacionales e internacionales presenta importantes diferencias<sup>11</sup>, por lo que no debe ser necesariamente evaluada de la misma forma<sup>12</sup>. Esta constatación llevó a la elaboración de los *Principios Burgh House* (2004), al considerarse necesaria una codificación separada de las “directrices de aplicación general para contribuir a la independencia e imparcialidad de la judicatura internacional”, justificando esta decisión en “los desafíos especiales de la judicatura internacional en vista del contexto no nacional en el que operan”<sup>13</sup>.

Sobre esta base, un estudio como el nuestro exige tener en cuenta que no se pueden trasponer de manera automática los desarrollos en el ámbito doméstico a la esfera internacional<sup>14</sup>. También resulta relevante no olvidar que existen diferentes variables, indicadores, intereses, actores y valores enfrentados que inciden en la configuración de la independencia judicial y que dificultan su definición y medición. Tener una imagen completa del concepto requiere, por tanto, analizar las distintas piezas que componen el puzle<sup>15</sup>. Nuestra intención no es hacer una conceptualización de esta noción ni ofrecer un análisis pormenorizado de todos estos elementos, lo que excedería el objeto de nuestro trabajo, pero detenernos ahora en algunas de estas cuestiones nos ayudará luego a la hora de ofrecer el retrato de las principales medidas adoptadas para mejorar la independencia de los jueces del TEDH y de identificar las variables a tener en cuenta de cara a valorar si efectivamente han alcanzado el objetivo que persiguen.

Desde esta perspectiva, un primer elemento a considerar es que no sólo no existe un concepto universalmente aceptado de independencia judicial, sino que además suele usarse juntamente con el término “imparcialidad”. La independencia y la imparcialidad

---

*International Courts. The Adherence of the International Judiciary to a Fundamental Value of the Administration of Justice*, Nomos, Germany, 2014.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, CdE, Consejo consultivo de los jueces europeos (CCJE), *Informe nº 1 sobre las normas relativas a la independencia judicial y a la inamovilidad de los jueces*, Doc. CCJE (2001) OP nº1, de 23 de noviembre de 2001, párr.56.

<sup>11</sup> Ya en MACKENZIE, R. y SANDS, P., *op. cit.*, pp. 271-285.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, CASTILLA JUÁREZ, K., A., “La independencia judicial en el llamado control de convencionalidad interamericano”, *Estudios constitucionales*, vol. 14, nº 2, 2016, p. 66 (disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002016000200003>).

<sup>13</sup> *Principios de Burgh House relativos a la independencia de la judicatura internacional* (2004), preámbulo.

<sup>14</sup> TORRES PÉREZ, A., “Can Judicial Selection Secure Judicial Independence? Constraining State Governments in Selecting International Judges”, en BOBEK, M. (ed.), *Selecting Europe’s Judges. A Critical Review of the Appointment Procedures to the European Courts*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 182.

<sup>15</sup> DIMITROPOULOS, G., “Measuring judicial independence in international law: Putting together the pieces of the puzzle”, *Maastricht journal of european and comparative law*, vol. 24, nº 4, 2017, pp. 532 y 535.

son dos conceptos estrechamente vinculados entre sí<sup>16</sup>, lo que en ocasiones hace difícil su distinción. No cabe duda de que ambos son esenciales para garantizar la igualdad de las partes ante los tribunales<sup>17</sup>. Esto ha llevado en ocasiones a considerar la imparcialidad como un aspecto incluido en un concepto más amplio de independencia judicial<sup>18</sup> y en determinadas circunstancias se ha considerado incluso conveniente su examen conjunto<sup>19</sup>. No obstante, se trata de dos nociones diferentes<sup>20</sup>. De ahí que se suele afirmar que un juez

<sup>16</sup> Véanse, por ejemplo, CdE, CCJE, *Magna Carta des juges (principes fondamentaux)*, Doc. CM(2010)169-add2, de 13 de diciembre de 2010, párr 2; CdE, Venice Commission, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concernign Courts and Judges*, Doc. CDL-PI(2019)008, de 11 de diciembre de 2019, p. 9.

<sup>17</sup> Véanse, por ejemplo, CdE, CM, Recommendation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités, 17 de noviembre de 2010, párr. 11; TJUE, *Minister for Justice and Equality*, párr. 65; PETTITI, L.-E., DECAUX, E., IMBERT, P.-H., *La Convention européenne des droits de l'homme; commentaire article par article*, Economica, Paris, 1999, p. 260.

<sup>18</sup> Véanse, por ejemplo, TRESCHER, S., *Human Rights in Criminal Proceedings*, Oxford University Press, 2005, p. 45; MILLER, N., *Burgh House Principles on the Independence of the international judiciary: General overview of the issue. Background Paper for the Meeting of the Study Group of the International Law Association*, Londres, Burgh House, Hampstead, 2 de febrero de 2002, p. 3. Por su parte, el TJUE distingue entre un aspecto de orden interno, que supone no “estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros” ni recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo (véanse, por ejemplo, TJUE, *Minister for Justice and Equality*, párr. 63; TJUE, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16)*, párr. 44) y un aspecto de orden externo, “se refiere a la equidistancia que debe guardar el órgano de que se trate con respecto a las partes del litigio y a sus intereses respectivos en relación con el objeto de dicho litigio” (véanse, por ejemplo, TJUE, *Minister for Justice and Equality*, párr. 65; TJUE, *Wilson (C-506/04)*, sentencia de 19 de septiembre de 2006 (EU:C:2006:587), párr. 52).

<sup>19</sup> Véanse, por ejemplo, TEDH, *Sacilor-Lormines v. France* (no. 65411/01), ECHR 2006-XIII, párr. 62; TEDH, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal [GC]* (nos. 55391/13, 57728/13 y 74041/13), sentencia de 6 de noviembre de 2018, párr. 150; ONU, *Conclusiones y Recomendaciones del Comité contra la Tortura: Burundi*, Doc. ONU CAT/C/BDI/CO/1, 15 de febrero de 2007, párr. 12.

<sup>20</sup> Sin ánimo de ser exhaustivos, además de la documentación que se cita en cada momento, para abordar la definición de ambos conceptos se han tenido fundamentalmente en cuenta las siguientes referencias generales: BURGORGUE-LARSEN, L., “Des idéaux à la réalité. Réflexions comparées sur les processus de sélection et de nomination des membres des Cours européenne et interaméricaine des droits de l’homme”, *La Revue des droits de l’homme (Revue du Centre de recherches et d’études sur les droits fondamentaux)*, 6, 2014, nota 1; CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL (CEJIL), *Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial*, 1ª ed., San José-Costa Rica, 2019; COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS (CIJ), *Principios internacionales sobre la Independencia y Responsabilidad de los Jueces, Abogados y Fiscales*, Guía para profesionales No.1, Ginebra, 2007; DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M., “Notas de Derecho comparado sobre la independencia judicial”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 34, 1992, pp. 19-40, p. 21; ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E., “Independent judge, objective judge and some other topics related to these issues in the European, Inter-American, and Peruvian scenarios”, *Mini-Conference on “Independence of the Judiciary, the role of Constitutional Courts”*, Roma, 24 de mayo de 2019, Doc. CDL-JU(2019)015, de 22 de octubre de 2019; LÓPEZ GUERRA, L., *El Convenio Europeo de Derechos Humanos. Según la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 147-149; MOLE, N. y HARBY, C., *The right to a fair trial. A guide to the implementation of Article 6 of the European Convention on Human Rights*, CdE, Estrasburgo, 2nd edition, 2006, pp. 30 a 38; PETROVA GEORGIEVA, V., *op. cit.*, pp. 129-151; PETTITI, L.-E., DECAUX, E., IMBERT, P.-H., *op. cit.*, pp. 260 y 261; SALMON, J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruselas, 2001, pp. 562 y 570; CdE, Comisión de Venecia, Report of the *Independence of the Judicial System. Part I: The Independence of Judges*, Doc. CDL-AD(2010)004, de 16 de marzo de 2010; *Manual sobre el Derecho europeo relativo al acceso a la justicia*, Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE y Consejo de Europa, 2016, p. 38; CdE, Doc.

puede ser independiente, pero a la vez completamente parcial en la resolución de un litigio concreto. Los mecanismos para hacerlas efectivas son también diferentes<sup>21</sup>, por lo que parece además aconsejable hacer esta diferenciación en un trabajo como el nuestro.

La distinción entre ambas nociones estaría en su diferente ámbito de aplicación<sup>22</sup>. A diferencia de la independencia, la imparcialidad se determinaría a la luz de las circunstancias particulares de cada caso<sup>23</sup>. Estaría vinculada con la capacidad de un juez, en el marco de un proceso concreto, de ser lo más neutral posible con respecto al caso y a las partes en el mismo. Se compone de un elemento subjetivo relativo a los prejuicios personales, ideas preconcebidas o conflictos de intereses del juez respecto de las partes o del objeto del proceso; y de un elemento objetivo, que exige además una apariencia de imparcialidad<sup>24</sup>. En cambio, la independencia protegería la toma de decisiones judiciales

---

CCJE (2001) OP n°1; CdE, CCJE, *Magna Carta des juges*; TEDH, *Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme Droit à un procès équitable (volet civil)*, 31 de agosto de 2020, párr. 49-59; TEDH, *Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme Droit à un procès équitable (volet penal)*, 31 de agosto de 2020, párr. 77-135; ONU, *Observación general n° 32 del Comité de Derechos Humanos*, párr. 19 a 23.

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, PAREDES PAREDES, F., “La independencia e imparcialidad judicial en el Sistema Interamericano”, en GONZÁLEZ PASCUAL, M. (dir) y SOLANES MULLOR, J. (coord.), *Independencia judicial y Estado constitucional. El estatuto de los jueces*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 68.

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, CdE, CDCJ, *Projet de Recommandation CM/Rec(2010)...*, Doc. CM(2010)147-add1, párr. 19.

<sup>23</sup> Véanse, por ejemplo, CdE, CCJE, *Informe n.º 3 sobre los principios y reglas que rigen los imperativos profesionales aplicables a los jueces y especialmente la deontología, los comportamientos incompatibles y la imparcialidad*, 19 de noviembre de 2002; CdE, *Joint Opinion on the Draft Law on the Judicial System and the Status of Judges of Ukraine by the Venice Commission and the Directorate of Co-operation within the Directorate General of Human Rights and Legal Affairs of the Council of Europe*, Doc. CDL-AD(2010)003, párr. 34; CdE, *Opinion on the Concept Paper on the reform of the High Judicial Council of Kazakhstan*, Doc. CDL-AD(2018)032, párr. 11; CdE, *Opinion on the amendments to the Constitution of Turkey adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a National Referendum on 16 April 2017*, CDL-AD(2017)005, párr. 110; CdE, Doc. CDL-PI(2019)008, p. 9.

<sup>24</sup> Véanse, por ejemplo, ONU, *Observación general n° 32 del Comité de Derechos Humanos*, párr. 21; ONU, CDH, Comunicación No 387/1989, *Karttunen v. Finland*, Doc. ONU CCPR/C/46/D/387/1989 (1992), párr. 7.2; TEDH, *Piersack c. Bélgica*, sentencia de 1 de octubre de 1982, Serie A53, párr. 30; TEDH, *Fey v. Austria* (no. 14396/88), sentencia de 24 de febrero de 1993, párr. 28; TEDH, *Academic Trading LTD y otros v. Grecia* (no. 30342/96), sentencia de 4 de abril de 2000, párr. 43; TEDH, *Daktaras v. Lituania* (no. 42095/98), sentencia de 10 de octubre de 2000, párr. 30.; *Manual sobre el Derecho europeo relativo al acceso a la justicia*, p. 42; Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) c. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C n° 182, párr. 56; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, Doc. OEA OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev.1 corr., de 22 de octubre de 2002, párr. 229; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *The Constitutional Rights Project c. Nigeria*, Comunicación No. 87/93, 1995, párr. 13-14; *Estatuto del juez iberoamericano*, VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, Santa Cruz de Tenerife, España, 23, 24 y 25 de mayo de 2001, art. 8. Se viene afirmando que, por lo que se refiere a la imparcialidad personal o subjetiva debe presumirse que el juez carece de prejuicios personales o de parcialidad mientras no se pruebe lo contrario (véanse, por ejemplo, TEDH, *Piersack c. Belgique*; TEDH, *Hauschildt c. Danemark*, 24 de mayo de 1989, serie A no 154, párr. 47; TEDH, *Daktaras v. Lituania*, párr. 30), mientras que para verificar la imparcialidad objetiva se debe analizar si el tribunal en cuestión ofrece suficientes garantías para excluir cualquier duda legítima relativa a la imparcialidad (TEDH, *Piersack c. Belgique*; TEDH, *De Cubber v. Belgium*, sentencia de 26 de octubre de 1984, Serie A n° 86; Corte IDH,

de potenciales influencias indebidas que pudieran existir en abstracto, al margen de un proceso judicial concreto<sup>25</sup>.

El segundo elemento a tener en cuenta consiste en que estas influencias del exterior que podrían incidir negativamente en la independencia judicial tienen un origen variado, pudiendo proceder de actores de diferente naturaleza. Desde esta perspectiva, se viene afirmando, fundamentalmente pensando en el plano nacional, que la independencia de un juez dependerá de su capacidad para resistir a presiones o instrucciones inapropiadas de las partes o de otros poderes u órganos políticos (lo que se conoce como “independencia externa”)<sup>26</sup>, pero también del propio sistema judicial (“independencia interna”)<sup>27</sup>. Y de manera similar a lo que ocurría en relación con la imparcialidad, requiere que no concurren elementos objetivos que justifiquen los temores o aprensiones que incidan en la “apariencia de independencia”<sup>28</sup>. Además, se distingue entre la llamada independencia individual o personal, que constituye la forma tradicional, y que protege a cada juez individualmente considerado, y la otra dimensión, que ha comenzado a identificarse bien entrado el siglo XX (paralelamente a la independencia interna) es la independencia

---

*Caso Apitz Barbera y otros c. Venezuela*, párr. 56; LÓPEZ GUERRA, L., *El Convenio Europeo ...*, *op. cit.*, p. 148).

<sup>25</sup> TORRES PÉREZ, A., “Can Judicial Selection ...”, *op. cit.*, p. 184.

<sup>26</sup> Véanse, por ejemplo, TEDH, *Ringelsen c. Austria*, sentencia del 16 de julio de 1971, Serie A13, párr. 95; TEDH, *Campbell et Fell c. Royaume Uni* (nº 7819/77 y 7878/77), sentencia de 28 de junio de 1984, párr. 78; TEDH, *Sramek c. Autriche*, sentencia de 22 de octubre de 1984, serie A no 84, párr. 42; TEDH, *Beaumartin c. France*, sentencia de 24 de noviembre de 1994, serie A no 296-B, párr. 38; TJUE, C-24/92, *Pierre Corbiau c. Administration des contributions*, sentencia de 30 de marzo de 1993, párr. 15; Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*, sentencia de 30 de mayo de 1999, párr. 130.

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, TEDH, *Parlov-Tkalčić c. Croacia* (núm. 24810/06), sentencia de 22 de diciembre de 2009, párr. 86; Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y otros c. Venezuela*, párr. 55; Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo c. Venezuela*, sentencia de 30 de junio de 2009, Serie C no. 197, párr. 67; Corte IDH, *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de agosto de 2013, Serie C nº 266, párr. 49-51, 144; *Estatuto del Juez Iberoamericano*, art. 4. Esta distinción entre independencia judicial interna y externa es además habitual en las elaboraciones doctrinales. Por ejemplo, en DÍEZ-PICAZO, *op. cit.*, p. 21; FISS, O. M., “El grado adecuado de independencia”, en BURGOS SILVA, G. (ed.), *Independencia judicial en América Latina ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?*, ILSA, Bogotá, 2003, pp. 45-47; o RON LATAS, R. P., y LOUSADA AROCHENA, J. F., *La independencia judicial*, Dykinson, Madrid, 2015, p. 38; SILLEN, J., “The concept of ‘internal judicial independence’ in the case law of the European Court of Human Rights”, *European Constitutional Law Review*, vol. 15, nº 1, 2019, pp 104–133 (DOI: <https://doi.org/10.1017/S1574019619000014>)

<sup>28</sup> Véanse, por ejemplo, LÓPEZ GUERRA, L., *El Convenio Europeo ...*, *op. cit.*, p. 148; TEDH, *Sramek c. Autriche*, párr. 42; TEDH, *Oleksandr Volkov c. Ukraine* (no 21722/11), CEDH 2013, párr. 103; TEDH, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* [GC], párr. 144; TJUE, *Dictamen 1/17 del Tribunal de Justicia (Pleno)*, párr. 199. Clarificadora resulta la siguiente reflexión de la Corte Suprema de Canadá: “The reason for this additional requirement was that the guarantee of judicial independence has the goal not only of ensuring that justice is done in individual cases, but also of ensuring public confidence in the justice system...” (*Remuneration of Judges of the Provincial Court*, [1997] 3 SCR 3, par. 111-112, obtenido en VAN HARTE, G., *A Case for an International Investment Court*, Society of International Economic Law (SIEL), Inaugural Conference 2008 Paper, 30 de junio de 2008 (disponible en: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1153424>), p. 13).



institucional o colectiva, que protege a la institución judicial en su conjunto<sup>29</sup>. La reformulación en el plano internacional identifica como principales fuentes de intervención: las partes; los Estados y otros actores políticos; otros tribunales y jueces; y la sociedad civil<sup>30</sup>.

La primera prevención para preservar esa independencia judicial internacional reclama, por tanto, la “desvinculación de las partes”<sup>31</sup>. Si bien se ha dicho que esta fuente de presión se capta mejor por la noción de imparcialidad<sup>32</sup>, recordemos que ésta se vincula a un proceso judicial concreto. Por otro lado, la particularidad principal de la independencia judicial en el plano internacional es que tradicionalmente la legitimación activa y pasiva quedaba vinculada fundamentalmente a la condición de Estado. Esta circunstancia implica para Posner y Yoo que “independent tribunals pose a danger to international cooperation because they can render decisions that conflict with the interests of state parties. Indeed, states will be reluctant to use international tribunals unless they have control over the judges. On our view, independence prevents international tribunals from being effective”<sup>33</sup>. Sin entrar en el debate sobre si la independencia influye negativamente en la efectividad de los tribunales internacionales, proposición, por lo demás, mayoritariamente contestada, nos interesa completarla con el argumento principal de refutación consistente en achacar a estos dos autores estar pensando fundamentalmente en tribunales internacionales clásicos que conocen de asuntos entre Estados<sup>34</sup>. En cualquier caso, esta discusión nos lleva a concebir la existencia en materia de independencia judicial de los jueces internacionales de, al menos, un modelo para los tribunales interestatales y otro para los tribunales supranacionales<sup>35</sup>. Tal vez incluso podríamos plantearnos si el modo en que se concreta la independencia judicial podría presentar diferencias o matices en un mismo tribunal internacional, dependiendo de si

---

<sup>29</sup> Véase esta distinción en Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y c. Venezuela*, párr. 55; pero también CEJIL, Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial, 1ª ed., San José-Costa Rica, 2019, pp. 8 y 9; CIJ, *Principios internacionales sobre la Independencia ...*, p. 21; Comisión IDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, Doc. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44, de 5 de diciembre de 2013, párr. 25; DIÉZ-PICAZO, L. M., *op. cit.*, p. 21; ZIMMERMANN, D., *op. cit.*, pp. 45, 75-77.

<sup>30</sup> ZIMMERMANN, D., *op. cit.*, pp. 77 y ss; TORRES PÉREZ, A., “The independence of the international judiciary: concept, methods, and current challenges”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 24, nº 4, 2017, pp. 468 y 469.

<sup>31</sup> FISS, O. M., *op. cit.*, pp. 45-46; PAREDES PAREDES, F., *op. cit.*, p. 68.

<sup>32</sup> TORRES PÉREZ, A., “The independence of ...”, *op. cit.*, p. 469.

<sup>33</sup> POSNER, E. A. y YOO, J. C., *op. cit.*, p. 7.

<sup>34</sup> Véanse, a título meramente ejemplificativo, DZEHTSIAROU, K. y COFFEY, D. K., *op. cit.*, pp. 273-274; HELFER, L. R. y SLAUGHTER, A.-M., “Why States Create ...”, *op. cit.*, p. 925.

<sup>35</sup> Adoptamos la terminología de Helfer con un pequeño matiz. Para este autor, la diferencia estriba en “the types of litigants who may submit disputes to a tribunal”, considerando tribunales supranacionales a los que “hear cases brought by private”, al tiempo que pone como ejemplos al TJUE o a los tribunales penales internacionales y excluye de esta consideración al Tribunal Internacional de Derecho del Mar (HELPER, L. R. y SLAUGHTER, A.-M., “Why States Create ...”, *op. cit.*, pp. 924-927). En nuestro caso, la noción de supranacional quedaría definida de forma negativa: todo aquello que no sea puramente interestatal en un sentido tradicional, no vinculándolo necesariamente con el reconocimiento de legitimación activa al individuo.

resuelve controversias interestatales o ejerce otro tipo de funciones jurisdiccionales internacionales.

Una posible segunda fuente de presión inapropiada vendría constituida por los poderes políticos. En este plano, y más allá de su posible condición de partes en el litigio, los Estados (en especial, sus gobiernos) han sido identificados como la principal amenaza a la independencia judicial internacional<sup>36</sup>. No puede obviarse la realidad eminentemente estatal de la designación de los jueces internacionales y la tradicional exigencia de representatividad de los diversos sistemas jurídicos nacionales, que adquiere su máxima expresión en la figura del juez nacional. Estos dos últimos elementos se han venido definiendo como elementos esenciales en que se basa la confianza de los Estados en la jurisdicción internacional, aunque tal vez esta afirmación responda más a épocas pasadas<sup>37</sup>, en que el arreglo judicial era percibido por los Estados como un mecanismo residual y extraordinario de solución de controversias. La evolución de la independencia judicial en la esfera internacional parece haber progresado con la evolución de los poderes reales ejercidos por los tribunales internacionales, más allá de las controversias interestatales. Aquella confianza podría obedecer ahora a otros criterios. Se ha argumentado que los Estados buscarían promover la credibilidad de sus compromisos internacionales y garantizar el cumplimiento de las normas<sup>38</sup>. Incluso algún autor ha sugerido que en la actualidad algunos gobiernos prefieren tribunales más “activistas”<sup>39</sup>. Esto no impide que puedan ser reacios a renunciar a toda capacidad de influencia, diseñando mecanismos que les permitan ejercer o retener alguna forma de control<sup>40</sup>. Hay que ser conscientes, por tanto, de que esos mecanismos pueden ser cada vez más sutiles. En este plano, además de los Estados, no se pueden olvidar, en tanto que posibles fuentes de intervención, las instituciones políticas y otros órganos de las Organizaciones Internacionales en las que operan estas jurisdicciones internacionales<sup>41</sup>.

Más recientemente se ha identificado que los jueces también pueden verse presionados o influidos por otros jueces o autoridades judiciales. En un principio se pensó fundamentalmente en las presiones que podrían proceder de actores del mismo órgano judicial (como, por ejemplo, de los presidentes o vicepresidentes<sup>42</sup>) o del personal administrativo o de otro tipo vinculado al mismo (como el secretario o los asistentes jurídicos<sup>43</sup>). Posteriormente, se completó esa dimensión horizontal con la identificación de posibles interferencias procedentes de otros tribunales internacionales. En particular, se ha dicho que las referencias cruzadas y el diálogo judicial podrían condicionar la forma

<sup>36</sup> TORRES PÉREZ, A., “The independence of ...”, *op. cit.*, p. 468.

<sup>37</sup> LÓPEZ GUERRA, L., “The national judge and judicial independence: The case of the Strasbourg court”, *Maastricht Journal of International Law*, vol. 24, n° 4, 2017, pp. 553.

<sup>38</sup> HELFER, L. R. Y SLAUGHTER, A. M., “Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication”, *Yale Law Journal*, Vol. 107, 1997, pp. 273 y ss; TORRES PÉREZ, A., “La independencia de ...”, *op. cit.*, p. 6.

<sup>39</sup> VOETEN, E., “International Judicial Independence”, *op. cit.*, p. 425.

<sup>40</sup> TORRES PÉREZ, A., “La independencia de ...”, *op. cit.*, p. 6.

<sup>41</sup> TORRES PÉREZ, A., “The independence of ...”, *op. cit.*, p. 468.

<sup>42</sup> Véase, por ejemplo, Consejo de Europa, CCJE, Informe n° 19 (2016), *El papel de los presidentes de los tribunales*, Doc. CCJE (2016)2, de 10 de noviembre de 2016, párr. 13 a 23.

<sup>43</sup> TORRES PÉREZ, A., “The independence of ...”, *op. cit.*, pp. 468 y 469.

de entender e interpretar determinadas normas y problemáticas internacionales. Finalmente, en la actualidad se está explorando también la dimensión vertical referida a la interacción entre tribunales internacionales y nacionales, dado el relevante papel de los jueces nacionales en materia de ejecución<sup>44</sup>. Por último, también debería tomarse en consideración el papel de otros interesados de la sociedad civil, como las ONG, los actores comerciales o incluso la opinión pública, crucial desde la perspectiva del nivel y expectativas de la independencia judicial<sup>45</sup>.

No obstante lo dicho hasta ahora, conviene precisar que la noción de independencia judicial no exige evitar toda influencia, sino únicamente aquellas que distorsionen el proceso de toma de decisiones incorporando consideraciones exteriores inadecuadas a ese proceso<sup>46</sup>. Es decir, no siempre la interrelación entre los tribunales internacionales y otras instituciones y actores debe valorarse en términos negativos. Piénsese, por ejemplo, en formas de interdependencia justificada en la medida en que supongan la existencia de mecanismos de control por parte de otros actores para evitar que los tribunales sobrepasen sus competencias<sup>47</sup> o en el diálogo judicial. La estrategia de aislar a los tribunales internacionales de otros actores políticos no solo no siempre es factible (en especial, por el papel predominante de los Estados), sino que tampoco es necesariamente deseable desde el punto de vista de la legitimidad. Resulta, por tanto, necesario distinguir entre influencias o presiones adecuadas e inadecuadas<sup>48</sup>.

El tercer elemento que nos interesa a la hora de evaluar la independencia de los tribunales internacionales estriba en que, aunque tiende a centrarse la atención en los procesos de nombramiento de los jueces y en la duración de su mandato, se han ido progresivamente determinando una diversidad de factores que pueden llegar a menoscabar la independencia judicial de estos jueces, que resulta imprescindible tener en cuenta para valorar si un determinado sistema ofrece garantías adecuadas para preservar la independencia judicial. Siguiendo a Torres Pérez, las principales variables identificadas podrían agruparse en las siguientes dimensiones: a) una dimensión estructural, referida a la composición del Tribunal, lo que incluye la cuestión del juez nacional; b) una dimensión personal, que englobaría variables como el mandato y su renovación, el régimen de incompatibilidades, los privilegios e inmunidades, el régimen disciplinario y de remoción o los salarios, pensiones y otros derechos; c) una dimensión procesal, que incluiría elementos relativos al procedimiento judicial (legitimación activa, intervención de terceros, *amicus curiae*, etc.) y al proceso de toma de decisiones (colegialidad, deliberaciones, opiniones disidentes, etc.); d) una dimensión institucional, referida a la organización administrativa (reparto de asuntos, nombramiento del secretario, reclutamiento de asistentes jurídicos, etc.) y a la financiación del tribunal (fuente de

---

<sup>44</sup> CASTILLA JUÁREZ, K., A., *op. cit.*, p. 67.; SALDÍAS, O., “¿Refugiándose en redes epistémicas? El Tribunal de la Comunidad Andina y la independencia judicial”, en HERNÁNDEZ RAMOS, M. y SANTIAGO DELUCA, S. (coords.), *Tribunales en organizaciones de integración: Mercosur, Comunidad Andina y Unión Europea*, Arazadi Thomson Reuters, 2012, pp. 51-66; TORRES PÉREZ, A., “La independencia de ...”, *op. cit.*, p. 29; TORRES PÉREZ, A., “The independence of ...”, *op. cit.*, p. 469.

<sup>45</sup> TORRES PÉREZ, A., “The independence of ...”, *op. cit.*, p. 468.

<sup>46</sup> TORRES PÉREZ, A., “Can Judicial Selection ...”, *op. cit.*, p. 184.

<sup>47</sup> TORRES PÉREZ, A., “The independence of ...”, *op. cit.*, p. 472.

<sup>48</sup> TORRES PÉREZ, A., “Can Judicial Selection ...”, *op. cit.*, pp. 184 y 187.

procedencia y reparto); y e) una dimensión de ejecución, que implicaría que, después de una decisión adversa por parte de una jurisdicción internacional, se desencadenaran consecuencias como la modificación de normas procesales o sustantivas del correspondiente tratado o de las normas reglamentarias de ese tribunal, amenazas de incumplimiento, la denuncia del correspondiente tratado o la retirada de la aceptación de la jurisdicción del tribunal, etc.<sup>49</sup>.

Diferenciada la noción de imparcialidad e identificados los principales actores y factores que puedan llegar a incidir de manera negativa en la independencia judicial internacional, el cuarto elemento a considerar estribaría en determinar las medidas concretas que una vez adoptadas permitirían preservar esa independencia en las mejores condiciones. Parece existir un cierto consenso en que, mientras los procedimientos y normas reguladoras de la abstención y la recusación son importantes para asegurar la imparcialidad de los jueces<sup>50</sup>, los tres ámbitos identificados como principales a la hora de adoptar garantías para alcanzar la independencia judicial tienen que ver con el proceso de nombramiento, la seguridad e inamovilidad en el cargo y la garantía frente a presiones externas<sup>51</sup>. El primero de estos ámbitos debiera concretarse en salvaguardias en la definición de los procedimientos y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces<sup>52</sup>. Dado que la inamovilidad implica la imposibilidad de privar a un juez, una vez designado, de su condición judicial como consecuencia de la voluntad de un órgano político, la segunda categoría comprendería garantías, por ejemplo, en relación con su seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o hasta la expiración de su mandato, así como en las condiciones que rigen los ascensos, los traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> TORRES PÉREZ, A., “The independence of ...”, *op. cit.*, pp. 470 y 471.

<sup>50</sup> Véase, por ejemplo, BUSTOS GISBERT, R.: “La independencia judicial en Europa”, en GONZÁLEZ PASCUAL, M. (dir) y SOLANES MULLOR, J. (coord.), *Independencia judicial y Estado constitucional. El estatuto de los jueces*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 47.

<sup>51</sup> Véanse, por ejemplo: Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, párr. 75; Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 156; Corte IDH, *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 98; TEDH, *Campbell and Fell c. Royaume Uni*, párr. 78; TEDH, *Langborger Vs. Sweden*, sentencia de 22 de enero de 1989, Serie A no. 155, párr. 32; ONU, *Principios Básicos de las Naciones Unidas*, principios 2, 3 y 4.

<sup>52</sup> Véanse, por ejemplo: TEDH, *Clarke c. Royaume-Uni* (déc.), no 23695/02, CEDH 2005-X (extraits); TEDH, *Sacilor-Lormines c. France*, párr. 67; TEDH, *Flux c. Moldova (no 2)* (no 31001/03), sentencia de 3 de julio de 2007, párr. 37; TEDH, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* [GC], párr. 144; Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C No. 71, párr. 75; Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*, párr. 156; Corte IDH, *Caso Aritz Barbera y otros Vs. Venezuela*, párr. 138; Corte IDH, *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, párr. 98; TEDH, *Campbell and Fell c. Royaume Uni*, párr. 78; TEDH, *Langborger v. Sweden*, párr. 32; ONU, *Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura*, principio 10.

<sup>53</sup> Véanse, por ejemplo, ONU, *Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura*, Principios 11 y 12; ONU, *Observación general N° 32 del Comité de Derechos Humanos*, párr. 19; ONU, *Informe del Relator Especial Leandro Despouy*, Doc. A/HRC/11/41, párr. 52; TEDH, *Campbell et Fell c. Royaume Uni*, párr. 80; TEDH, *Luka c. Roumanie* (no 34197/02), de 21 de julio de 2009, párr. 44; TEDH, *Henryk Urban et Ryszard Urban c. Pologne* (no 23614/08), de 30 de noviembre de 2010, párr. 49-53; TEDH, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* [GC], párr. 153-156; TJUE, C-

La tercera categoría de garantías es la que más problemas nos ha planteado a la hora de identificar qué tipos de medidas incluye, ya que parece configurarse como un “cajón de sastre”, en el que se van añadiendo todas aquellas medidas que con el tiempo se han ido identificando como necesarias para preservar la independencia judicial frente a presiones externas y que no afectan a la composición del Tribunal ni a la inamovilidad. Partiendo de esa definición en sentido negativo, en el momento actual, la independencia efectiva respecto de presiones externas exigiría: a) medidas que afectan a una dimensión más personal del juez, como los privilegios e inmunidades, las condiciones de servicio (salarios, pensiones y otros derechos) o el régimen disciplinario; b) otras medidas tendentes a garantizar el respeto de la independencia judicial en los procesos de deliberación, decisión y funcionamiento en general, que, por tanto, deberían tomar en consideración cuestiones como la legitimación activa; la intervención de terceros; la colegialidad, el carácter de las deliberaciones o la posibilidad de adoptar opiniones disidentes; el reparto interno de asuntos; el nombramiento y cese del personal de la Secretaría; la modificación de normas reglamentarias; la ejecución de las sentencias o la denuncia del correspondiente tratado; y c) medidas para preservar la autonomía financiera, que deberían atender a cuestiones como la fuente de procedencia de la financiación y su reparto<sup>54</sup>.

Un problema añadido radica en que las características concretas de los medios a través de los que se pretende garantizar la independencia judicial en estos tres ámbitos es algo totalmente diverso. No hay una única vía para alcanzar la independencia<sup>55</sup>. Ni siquiera existen las mismas reglas en todos los sistemas nacionales, a pesar de los intentos de codificación para establecer estándares en la materia para los tribunales internos. Así, por ejemplo, entre los Estados europeos nos encontramos con dos grandes modelos de positivación de la independencia judicial: el británico o anglosajón y el continental<sup>56</sup>. Estos modelos responden a una realidad histórica, política y social concreta, que además luego se adaptan a cada ordenamiento nacional, por lo que el tipo de garantías que en cada caso se han adoptado para alcanzar la independencia judicial es diferente. Por tanto,

---

103/97, *Josef Köllensperger GmbH & Co. KG y Atzwanger AG c. Gemeindeverband Bezirkskrankenhau Schwaz*, 4 de febrero de 1999, párr. 21; Comisión IDH, *Garantías para la independencia de las y ...*, párr. 27; Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, cit., párr. 75; Corte IDH, *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, párr. 98 y 99; Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*, párr. 189; Corte IDH, *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 196; Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, párr. 75; Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*, párr. 156, y Corte IDH, *Caso Aritz Barbera y otros Vs. Venezuela*, párr. 138.

<sup>54</sup> Véanse, por ejemplo, ONU, *Principios Básicos de las Naciones Unidas*, principios 2, 3 y 4; ONU, *Informe del Relator Especial Leandro Despouy*, Doc. A/HRC/11/41, párr. 17 a 51; TEDH, *Campbell and Fell c. Royaume Uni*, párr. 78; TEDH, *Langborger Vs. Sweden*, párr. 32; Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, párr. 75; Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*, párr. 156; Corte IDH, *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, párr. 98; Comisión IDH, *Garantías para la independencia de las y ...*, párr. 34 y 49; ZIMMERMANN, D., *op. cit.*, pp. 45, 75-77.

<sup>55</sup> Véase, por ejemplo, BUSTOS GISBERT, R.: *op. cit.*, p. 55.

<sup>56</sup> Véanse, por ejemplo, los dos modelos europeos en: DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M., *op. cit.*, pp. 19-39; LÓPEZ BOFILL, H., “Reflexiones sobre los orígenes de la independencia judicial”, en GONZÁLEZ PASCUAL, M. (dir) y SOLANES MULLOR, J. (coord.), *Independencia judicial y Estado constitucional. El estatuto de los jueces*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 21-37.

si se quiere proceder a una valoración resulta necesario tomar en consideración el conjunto de garantías existentes y verificar que guarden un mínimo de coherencia con otros factores o rasgos definitorios de cada ordenamiento dado<sup>57</sup>.

Este carácter relativo de la independencia judicial también es predicable del plano internacional, ya que es sensible a los diversos contextos normativos, institucionales y políticos en los que operan los tribunales internacionales<sup>58</sup>, incluso, como vimos podría verse afectada por el tipo de funciones asignadas (interestatales o supranacionales). No existe un modelo único de independencia judicial tampoco en el plano internacional. No es posible, por tanto, el trasplante sin más de las medidas de un sistema internacional a otro. En consecuencia, la valoración que pretendemos hacer de las medidas adoptadas en el marco de la reforma del CEDH exige tomar en consideración el conjunto de garantías existentes y no únicamente las reformadas, pero también requiere verificar que guarden un mínimo de coherencia con otros factores o rasgos definitorios del sistema. Dado que aquella valoración debe hacerse en el contexto concreto, el método de análisis comparativo, que, a la hora de iniciar nuestra investigación, parecía la fórmula perfecta, parece ahora problemática, aunque no prescindiremos totalmente de esta metodología, dado que también se ha recurrido a ella en el proceso de reforma<sup>59</sup> y por tratarse de una forma de contrastar si existen otras posibles respuestas a algunas de las problemáticas que trataremos.

Un último elemento para tener en cuenta es que todas estas medidas dirigidas a preservar la independencia judicial deben ir encaminadas a garantizar que efectivamente los jueces puedan ejercer sus funciones sin que interferencias o influencias externas puedan distorsionar su proceso de toma de decisiones, pero también deben evitar toda apariencia de parcialidad. La confianza en las instituciones judiciales se está configurando en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como un elemento con gran potencial para el logro de una mayor justicia y empoderamiento legal y de este modo contribuir a promover el Estado de derecho e incrementar el acceso a la justicia. Una de las acciones concretas que se están proponiendo en este ámbito es utilizar encuestas periódicas para recoger datos sobre la confianza en el sistema judicial<sup>60</sup>. Sin embargo, esta reciente línea de actuación se está circunscribiendo al nivel nacional, aunque

<sup>57</sup> En un sentido similar, DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M., *op. cit.*, pp. 21 y 22.

<sup>58</sup> TORRES PÉREZ, A., “La independencia de ...”, *op. cit.*, p. 3.

<sup>59</sup> Tómese nota de que, además del TJUE en tanto que principal inspiración declarada en el proceso de reforma “por ser la más cercana al sistema del Convenio”, las otras jurisdicciones tenidas en cuenta en el proceso de reforma en materia de independencia judicial son: el TIJ, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte africana de derechos humanos de los pueblos, el Tribunal de Derecho del Mar y la Corte Penal Internacional (CdE, CDDH, Gropues de rédaction I sur les suites à donner au rapport du CDDH sur l’avenir a plus long terme du système de la Convention (DH-SYSC-I), *Dispositions pertinentes relatives à d’autres juridictions internationales ou regionales*, Doc. DH-SYSC-I (2016) 004, de 28 de junio de 2016).

<sup>60</sup> Véanse, por ejemplo, Eurostat, *EU SDG Indicator Set 2017*, p. 11; Eurostat, *EU SDG Indicator Set 2018*, Result of the Review in Preparation of the 2018 Edition of the EU SDG Monitoring Report, Final version of 3 April 2018, p. 32; Eurostar, *Sustainable development in the European Union Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context 2021 edition*, p. 344; Propuesta del “ODS 16+”, de los Pioneros para sociedades pacíficas, justas e inclusivas, *La hoja de ruta para sociedades pacíficas, justas e inclusivas. Un llamado a la acción para cambiar nuestro mundo*, Nueva York: Centro sobre Cooperación Internacional, 2017, en particular pp. 9 y 23 (disponible en <http://www.cic.nyu.edu/pathfinders>).

esperamos que esta visión sirva de catalizador en los próximos años a importantes desarrollos en el ámbito objeto de nuestro estudio<sup>61</sup>.

### **III. LA INDEPENDENCIA DE LOS JUECES DEL TEDH EN EL PROCESO DE REFORMA**

La reforma del sistema del CEDH tuvo como prioridad en su primera fase (2000-2004) hacer frente a corto plazo a la sobrecarga de trabajo del TEDH y evitar el colapso del sistema, por lo que se prestó escasa atención a cuestiones como la independencia judicial, si bien ya por entonces se levantaron algunas voces reclamando, por ejemplo, que se mejoraran las condiciones de trabajo de los jueces<sup>62</sup>. No obstante, en último término se decidió que el Protocolo n° 14 (2004) modificara el CEDH en dos aspectos para reforzar la independencia judicial<sup>63</sup>, como son la extensión del mandato de los jueces del TEDH a nueve años sin posibilidad de reelección y la reformulación del proceso de designación del juez *ad hoc*<sup>64</sup>.

En un análisis como el que pretendemos hacer, asentado en las bases definidas en el epígrafe anterior, no se pueden obviar otras medidas que, si bien no se diseñaron expresamente para alcanzar este objetivo, tienen cierta incidencia en la independencia judicial. Así, por ejemplo, otras enmiendas del Protocolo n° 14 se encaminaron a la creación de la figura de los relatores para asistir a los jueces únicos (art. 24.2 CEDH), a la instauración de los jueces únicos, la extensión de las competencias de los comités de tres jueces y la consecuente redistribución de la carga de trabajo entre las diferentes formaciones judiciales (arts. 26 a 31 CEDH), a la atribución al Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa de la facultad de intervención en los procedimientos (art. 36.3 CEDH) o al refuerzo de las competencias del Comité de Ministros en materia

---

<sup>61</sup> Un importante antecedente a tener en cuenta en este ámbito es: ÇALI, B., ANNE KOCH, A. Y BRUCH, N., *The Legitimacy of the European Court of Human Rights: The View from the Ground*, University College London, 2011.

<sup>62</sup> Por ejemplo, CdE, AP, Recommandation 1649 (2004)1, *Candidats à la Cour européenne des Droits de l'Homme*, 30 de enero de 2004, párr. 10.

<sup>63</sup> CdE, *Rapport du Groupe d'évaluation au Comité des Ministres [CM] sur la Cour européenne des Droits de l'homme [CourEDH]*, Doc. EG-Court(2001)1, 27 de septiembre de 2001 (publicado en *Revue universelle des Droits de l'Homme* (RUDH), 2001, pp. 142 y ss); CdE, CDDH, *Rapport final contenant les propositions du CDDH, Garantir l'efficacité à long terme de la CourEDH*, Doc. CM(2003)55, 4 de abril de 2003; CM, *Déclaration du 15 mai 2003*; CdE, CDDH, *Rapport d'activités intérimaire, Mise en oeuvre de la Déclaration adoptée par le CM lors de sa 112e Session (14-15 mai 2003)*, Doc. CM(2003)165-Add I, 9 de diciembre de 2003; CdE, CDDH, *Rapport final d'activités, Mise en oeuvre de la Déclaration adoptée par le CM lors de sa 112e Session (14-15 mai 2003)*, Doc. CM(2004)65, 15 de abril de 2004; CdE, CM, *Déclaration du Comité des Ministres*, Doc. CM Decl(12/05/2004/1), 12 de mayo de 2004. Véase también SALINAS ALCEGA, S., *El sistema europeo de protección de los derechos humanos en el siglo XXI. El proceso de reforma para asegurar su eficacia a largo plazo*, *Iustel*, 2009, pp. 51 y 52.

<sup>64</sup> CdE, *Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention*, (STCE n° 194), de 13 de mayo de 2004 (que entró en vigor el 1 de junio de 2010), arts. 4; CdE, *Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention, Rapport explicatif*, de 13 de mayo de 2004, párr. 50, 53 y 64.

de ejecución de sentencias (art. 46.3, 4 y 5 CEDH )<sup>65</sup>. Al mismo tiempo se desarrolló el procedimiento de “sentencia piloto” con el fin de mejorar el diálogo del Tribunal con los Estados, ayudándoles a resolver los problemas sistémicos o estructurales a nivel nacional<sup>66</sup>, con importantes resultados mientras los Estados han aceptado “jugar el juego”<sup>67</sup>. Otras medidas de racionalización de los métodos de trabajo del TEDH y de la Secretaría para optimizar la eficacia del filtro y del tratamiento subsiguiente de las demandas supusieron una simplificación de procedimientos o el establecimiento de una política de prioridades<sup>68</sup>. También se aumentó el presupuesto del Tribunal, como veremos.

La segunda fase del proceso de reforma (2005-2020), impulsada por el conocido como *Proceso de Interlaken*<sup>69</sup>, se centró, en cambio, en garantizar la viabilidad del sistema del CEDH a largo plazo. Fue así el momento para la exigencia de condiciones formales más estrictas para presentar una demanda ante el TEDH (art. 47 Reglamento del TEDH) y para instaurar el nuevo procedimiento consultivo del Protocolo n° 16 (2013) con la idea de perfeccionar el diálogo entre los tribunales nacionales y el TEDH. Además, la entrada en vigor del Protocolo n° 15 (2013), el 1 de agosto de 2021, viene a consagrar en el texto del Convenio el principio de subsidiariedad y el margen de apreciación, reduce de seis a cuatro meses el plazo para la presentación de una demanda después de una decisión

---

<sup>65</sup> CdE, *Protocole n° 14 à la Convention*, arts. 4, 6 a 10, 13 y 16; CdE, *Rapporte explicatif au Protocole n° 14*, párr. 58 y 59, 61 a 75, 86 a 89, 95 a 100.

<sup>66</sup> TEDH, Fiche thématique - *Les arrêts pilotes*, Unité de Presse, mayo 2020, p. 1; DI MARCO, A., “L’État face aux arrêts pilotes de la Cour Européenne des Droits de l’Homme”, *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, n° 108, 2016, p. 889; LEACH, P., HARDMAN, H., STEPHENSON, S. y BLITZ, B. K., *Responding to systemic human rights violations: an analysis of pilot judgments of the European Court of Human Rights and their impact at national level*, Intersentia, Antwerp-Oxford-Portland, 2010, p. 13; QUERALT JIMÉNEZ, A., “Las sentencias piloto como ejemplo paradigmático de la transformación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 42, 2018, p. 406; BUYSE, A., “Flying or landing? The pilot judgment procedure in the changing European human rights architecture”, en MJÖLL ARNARDÓTTIR, O.; BUYSE, O., *Shifting Centres of Gravity in Human Rights Protection. Rethinking Relations between the ECHR, EU, and National Legal Orders*, 2016, 108.

<sup>67</sup> Baste recordar para ilustrar esta idea la importante problemática generada en el marco de los cuatro procedimientos de sentencia piloto que han contado con Estados con una actitud más reticente, recalcitrante o desafiante: *Burdov c. Rusia* (n°2), *Gerasimov y otros c. Rusia*, *Youri Nikolayevich Ivanov c. Ucrania* y *Greens y M.T. c. Reino Unido*.

<sup>68</sup> Véase, por ejemplo, TEDH, *Règlement de la Cour*, de 2 de junio de 2021, art. 41 (a lo largo del presente trabajo nos remitiremos siempre a esta versión, salvo que se indique expresamente lo contrario); TEDH, *La política del TEDH con respecto a la prioridad de los asuntos*, 22 de mayo de 2017 (disponible en: [https://www.echr.coe.int/Documents/Priority\\_policy\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Priority_policy_SPA.pdf)).

<sup>69</sup> El *Proceso de Interlaken* viene constituido por una serie de grandes conferencias políticas celebradas en Interlaken (2010), Izmir (2011), Brighton (2012), Bruselas (2015) y Copenhague (2018), y debía haber concluido a finales de 2019 coincidiendo con el 60° aniversario de la puesta en funcionamiento del TEDH. Sin embargo, en 2018 fue evidente la necesidad de ampliar este proceso hasta mayo de 2020, quedando suspendido por la pandemia del coronavirus SARS-CoV-2, hasta que, en noviembre de 2020, coincidiendo con el 70° aniversario del CEDH, el CM le puso formalmente fin. Véase CdE, *Conférence de haut niveau sur l’avenir de la CourEDH, Déclaration d’Interlaken*, 19 de febrero de 2010, Plan de acción, párr. 3 a 6; CM, *Rapport sur les moyens de garantir l’efficacité continue du système de la CEDH*, 129e Session du Comité des Ministres (Helsinki, 16-17 mai 2019), Doc. CM(2019)70-final, párr. 47; CM, *130e Session du CM, 4. Garantir l’efficacité à long terme du système de la CEDH: évaluation du processus d’Interlaken et voie à suivre*, Décisions, Doc. CM/Del/Dec(20)130/4, 4 de noviembre de 2020, párr. 1.



nacional definitiva y facilita la inhibición de una Sala en favor de la Gran Sala, al suprimirse el requisito de la conformidad (o no oposición) de las partes<sup>70</sup>.

También se identificó como una de las grandes líneas de actuación prioritarias para garantizar aquella viabilidad a futuro, el refuerzo de la autoridad y legitimidad TEDH, siendo en este marco donde se concentraron las medidas dirigidas a incrementar la independencia de sus jueces<sup>71</sup>. La modificación convencional no ha sido, sin embargo, la principal vía utilizada para las importantes reformas que se han venido adoptando para la mejora de la independencia judicial. Los dos Protocolos al CEDH adoptados en esta fase no incorporan ninguna medida en este ámbito más allá de la disposición del Protocolo n° 15 (2013) por la que se establece un nuevo límite de edad de 65 años, esta vez para los candidatos a juez, a contar desde el día en que la lista es esperada por la Asamblea Parlamentaria<sup>72</sup>. Se pretende de este modo, como veremos, favorecer la estabilidad en la composición del Tribunal<sup>73</sup>.

Las reformas en este ámbito comenzaron realmente de la mano de la Asamblea Parlamentaria (AP), quien, a lo largo de los años, y haciendo uso de su experiencia adquirida directamente de la práctica, fue adoptando desde 2004 toda una serie de textos de *soft law* (resoluciones y recomendaciones) en los que venía a precisar las pautas a las que debían responder los procesos de selección y elección de los jueces del TEDH<sup>74</sup>. Estos desarrollos se intensificaron a partir de 2008 cuando el TEDH confirmó el amplio margen de actuación de que dispone la Asamblea en este ámbito<sup>75</sup>. Entre las medidas adoptadas también conviene destacar la creación en su seno en 2014 de la Comisión sobre la elección de los jueces del TEDH (AS/Cdh) para que le haga recomendaciones sobre las cualificaciones de los candidatos a juez<sup>76</sup>.

---

<sup>70</sup> CdE, *Protocole n° 15 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention*, de 2 de octubre de 2013, art. 3.

<sup>71</sup> Véanse, por ejemplo, CdE, *Déclaration d'Interlaken*, 19 de febrero de 2010, párr. 8 y Plan de acción, párr. 8.a; *Déclaration d'Izmir*, 27 de abril de 2011, párr. 6 y 7; *Déclaration de Brighton*, 20 de abril de 2012, párr. 21, 22 y 25.a,b y f; *Déclaration de Bruxelles*, 27 de marzo de 2015, párr. 5; CDDH, *Sélection et élection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme*, Rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme, marzo 2018; *Déclaration de Copenhague*, 13 de abril de 2018, párr. 55 a 62.

<sup>72</sup> CdE, *Protocole n° 15*, art. 2.1; CdE, *Protocole n° 15 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention, Rapport explicatif*, de 24 de junio de 2013, párr. 11 a 15.

<sup>73</sup> Véase, por ejemplo, CdE, *Déclaration de Brighton*, párr. 24.

<sup>74</sup> Por ejemplo, CdE, AP, *Recommandation 1649 (2004) relative aux candidats à la Cour européenne des droits de l'homme*; *Resolution 1366 (2004) relative aux candidats à la CourEDH*, modificada por las resoluciones 1426 (2005), 1627 (2008), 1841 (2011), 2002 (2014) y 2278 (2019), incorporadas como textos parareglamentarios en el anexo X del Reglamento de la Asamblea, enero 2021; *Résolution 1432 (2005) sur la procédure concernant les élections tenues par l'Assemblée parlementaire autres que celles de son Président et de ses Vice-Présidents*; *Résolution 1646 (2009) concernant la nomination des candidats et élection des juges à la CourEDH*, de 27 de enero de 2009; *Résolution 1764 (2010) sur les procédures nationales de sélection des candidats à la CourEDH*.

<sup>75</sup> Véase TEDH, *Avis consultatif sur certaines questions juridiques relatives aux listes de candidats présentées en vue de l'élection des juges de la CourEDH*, núm. A47-2008-001, TEDH 2008, párr. 43.

<sup>76</sup> CdE, AP, *Resolución 2002 (2014)*, de 24 de junio de 2014, párr. 9 y anexo; Reglamento de la Asamblea, enero 2021, textos parareglamentarios, anexo VII; DRZEMCZEWSKI, A., "The Parliamentary Assembly's

Por su parte, el Comité de Ministros (CM), que se había enfrentado en numerosas ocasiones a la AP al mantener durante mucho tiempo que la selección de los tres candidatos incumbía a la soberanía nacional<sup>77</sup>, finalmente decidió involucrarse también. Las diferentes “patologías” que venía revelando el sistema desde la instauración del nuevo Tribunal con la entrada en vigor del Protocolo n° 11<sup>78</sup> y la necesidad de hacer efectivas las orientaciones establecidas por la AP podrían encontrarse en el origen de este cambio de actitud<sup>79</sup>. Así, en 2010, como reacción al insatisfactorio proceso de elección del juez a título de Ucrania<sup>80</sup>, el CM decidió crear un “Panel consultivo de expertos” encargado de aconsejar a los Estados sobre la adecuación de sus candidatos<sup>81</sup>. Poco antes había dado algunos pasos en la mejora de las condiciones de servicio de los jueces del TEDH (pensiones, cobertura médica y social, etc.)<sup>82</sup>. En 2012 adoptó además unas *Líneas directrices sobre la selección de candidatos para el puesto de juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, revisadas en 2014<sup>83</sup>, en las que incorpora muchas de las recomendaciones de la AP<sup>84</sup>.

Pese a la temprana atención que en esta segunda fase se prestó a todas estas cuestiones directamente relacionadas con la independencia judicial, no fue realmente hasta 2016 cuando comienza el examen de “l’ensemble du processus de sélection et d’élection, y compris tous les facteurs susceptibles de dissuader des candidats éventuels de se présenter”<sup>85</sup>, entre los que se menciona especialmente la situación de los jueces después de la expiración de su mandato<sup>86</sup>. Se entiende que la independencia judicial debe quedar garantizada desde el proceso de elección de los jueces, durante el ejercicio de su función, pero también al fin de ésta, ya que su independencia puede quedar afectada por la ausencia

---

Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights, Council of Europe”, *Human Rights Law Journal*, Vol. 35, n° 1-8, 2015, pp. 269-274.

<sup>77</sup> BURGORGUE-LARSEN, L., *op. cit.*, párr. 8.

<sup>78</sup> Véase, por ejemplo, FLAUSS, J.-F., “Les élections de juges à la Cour européenne des droits de l’homme (2005-2008)”, *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, n° 75, 2008, pp. 713-741.

<sup>79</sup> BURGORGUE-LARSEN, L., *op. cit.*, párr. 10.

<sup>80</sup> ENGEL, N. P., “More Transparency and Governmental Loyalty for Maintaining Professional Quality in the Elections of Judges to the European Court of Human Rights”, *Human Rights Law Journal*, vol. 32, n° 7, 2012, p. 449. Véanse detalles de problemática generada en relación con esta elección, por ejemplo, en *ibidem*, p. 451.

<sup>81</sup> CdE, CM, *Résolution CM/Res(2010)26 sur la création d’un Panel consultatif d’experts sur les candidats à l’élection de juges à la Cour européenne des droits de l’homme*, de 10 de noviembre de 2010; modificada por CM, *Résolution CM/Res(2014)44*, de 26 de noviembre de 2014.

<sup>82</sup> CdE, CM, *Résolution CM/Res(2009)5 sur le statut et les conditions de service des juges de la Cour européenne des droits de l’homme et du Commissaire aux droits de l’homme*, de 23 de septiembre de 2009 (tal como ha quedado modificada por la Resolución CM/Res(2013)4, de 27 de marzo de 2013, y por la Resolución CM/Res(2015)5, de 15 de abril de 2015).

<sup>83</sup> CdE, CM, *Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la CourEDH*, Doc. CM(2012)40-final, 29 marzo de 2012, revisadas en 2014 a resultados de la Declaración de Brighton (Doc. CM/Del/Dec(2014)1213/1.5-app5, 26 de noviembre de 2014.).

<sup>84</sup> Sobre este particular, véanse, por ejemplo, CdE, CDDH, *Document de travail en vue de la I réunion du DH-SYSC-I*, Doc. DH-SYSC-I(2016)003, de 27 de junio de 2016, párr. 11; CM, *Lignes directrices*, Doc. CM(2012)40-add, preámbulo y párr. 2-4, 6-8.

<sup>85</sup> CdE, CDDH, *Sélection et élection des juges ...*, párr. 38.

<sup>86</sup> Esta cuestión tomó forma en 2014 tras las inquietudes expresadas por el entonces Presidente del TEDH (véase al respecto, por ejemplo, CdE, Doc. DH-SYSC-I(2016)003, párr. 6).

de garantías en cuanto a su empleo futuro o por miedo a posibles represalias una vez finalizado su mandato.

Desde entonces, se adoptó, por tanto, un enfoque más amplio, centrado en cuatro temas: el procedimiento de selección, el procedimiento de elección, las condiciones de empleo y de trabajo en el TEDH y los jueces *ad hoc*, no olvidando que todos estos aspectos se encuentran interrelacionados: “[l]es éventuelles réponses à un défi à relever en particulier ont pour but de ne pas faire perdre de vue leurs conséquences sur d’autres parties du processus”<sup>87</sup>. Se consideró además que este examen debía realizarse no sólo desde una perspectiva global, sino también desde un planteamiento inclusivo, esto es, sin excluir respuestas que necesitasen de una modificación del Convenio, aunque concentrándose en soluciones prácticas, a la luz de un estudio de viabilidad<sup>88</sup>.

Esta compleja tarea emprendida tardíamente en el marco del *Proceso de Interlaken* todavía no ha acabado, a pesar de que en 2020 se tomó la decisión de dar por concluido en el plano formal este proceso como tal<sup>89</sup>. El CM, entendiendo que era necesario seguir profundizando en esta línea de actuación, cerró formalmente el *Proceso de Interlaken*, manteniendo abierto la reforma en este punto y posponiendo su evaluación a finales de 2024<sup>90</sup>. Parece, no obstante, oportuno, tras la clausura formal del proceso de reforma, y a pesar de que muchas medidas se encuentran todavía en una temprana fase de ejecución, hacer una primera valoración de la eficacia de las principales medidas adoptadas hasta ahora en este marco para mejorar la independencia judicial, identificando, en su caso, las problemáticas que subsistan y soluciones posibles. Con este objetivo, dedicaremos los epígrafes siguientes a analizar estas medidas, que agruparemos, no en atención a los cuatro niveles identificados en Interlaken, sino retomando la categorización tradicional que distingue entre garantías en el nombramiento de los jueces, garantías de estabilidad e inamovilidad en el cargo y garantías frente a presiones externas. No nos detendremos, sin embargo, en el iter temporal en el que se han ido adoptado estas medidas<sup>91</sup>. Lo que nos interesa es conocer el estado actual de las cosas, cómo ha quedado todo configurado por el momento, de cara a hacer aquella valoración.

#### **IV. LAS GARANTÍAS EN EL NOMBRAMIENTO DE LOS JUECES**

Aunque fue considerado uno de los ámbitos esenciales en el que se debía actuar para incrementar la independencia judicial, la elección de los jueces al TEDH continúa respondiendo al mismo esquema, al no haberse alterado durante la reforma el art. 22 CEDH en este punto. Sigue siendo un proceso en dos etapas, en cada una de las cuales el rol principal es asumido por un actor diferente: en la primera el Estado selecciona a tres candidatos y en la segunda la AP elige a uno de ellos como juez.

---

<sup>87</sup> CdE, CDDH, *Sélection et élection des juges* ..., párr. 52.

<sup>88</sup> *Ibidem*, párr. 36 a 53.

<sup>89</sup> Véase al respecto nota 70 *supra*.

<sup>90</sup> CdE, CM, Décision, Doc.CM/Del/Dec(2020)130/4, párr. 6.

<sup>91</sup> Como sí hace, por ejemplo, ENGEL, N. P., *op. cit.*, pp. 451 a 453; o KOSAŘ, D., “Selecting Strasbourg Judges. A Critique”, en BOBEK, M. (ed.), *Selecting Europe’s Judges*. ... *op. cit.*, pp. 129 a 149.

Sin embargo, como veremos en los epígrafes siguientes por separado, se aprecia una notable evolución en las tres áreas de actuación en las que el proceso de reforma concentra su actuación principal en materia de nombramiento de los jueces del TEDH. Gran parte de las reformas adoptadas se centran en el procedimiento nacional de selección, al considerar que tiene “une incidence considérable sur le résultat de l’ensemble du processus. En effet, lorsque les trois candidatures présentées à l’Assemblée sont excellentes, peu importe d’un point de vue institutionnel celle qui sera finalement retenue: ce sera nécessairement un(e) excellent(e) juge(e)”<sup>92</sup>. De este modo, se adoptan toda una serie de medidas que pretenden incrementar la calidad del procedimiento nacional y garantizar la más alta competencia de los candidatos finalmente seleccionados con el objetivo de garantizar la independencia judicial. También se fue consciente de la necesidad de mejorar la elección en el seno de la AP, tanto más cuanto que durante la reforma quedó consolidada la idea de que el art. 22 CEDH atribuye la competencia exclusiva para la elección de los jueces del TEDH a este órgano<sup>93</sup>. Una reforma en esta fase debiera además contribuir a incrementar la legitimidad democrática de los jueces<sup>94</sup>. El tercer aspecto al que la reforma ha dedicado especial atención en este marco, adquiriendo incluso alcance convencional<sup>95</sup>, tiene que ver con el proceso de designación del juez *ad hoc*, en los términos que veremos a continuación.

## 1. La selección nacional

Las propuestas de reforma de la fase de selección nacional planteadas a nivel convencional, centradas fundamentalmente en reducir el número de candidatos de la lista a presentar por los Estados<sup>96</sup> e incorporar nuevas condiciones<sup>97</sup>, fueron finalmente desechadas. Únicamente el límite máximo de edad ha sido reformado a este nivel. El CEDH sigue dando, por tanto, las mismas escasas orientaciones a los Estados: deben elegir a tres candidatos (art. 22), que gocen “de la más alta consideración moral” y reúnan “las condiciones requeridas para el ejercicio de altas funciones judiciales o ser jurisconsultos de reconocida competencia” (art. 21.1). Sin embargo, se aprecia una considerable evolución en este ámbito que afecta tanto a las condiciones exigibles a los

<sup>92</sup> *Ibidem*, párr. 4.

<sup>93</sup> TEDH, *Avis consultatif (no 1)*, n° A47-2008-001, TEDH 2008, párr. 43 y 44; TEDH, *Avis consultatif sur certaines questions juridiques relatives aux listes de candidats présentées en vue de l’élection des juges de la Cour européenne des droits de l’homme (no 2)*, núm. A47-2010-001, TEDH 2010, párr. 39; CdE, CM, *Lignes directrices*, Doc. CM(2012)40-add, párr. 7 y 12.

<sup>94</sup> Doc. SG-AS (2019) 05 rév 2, párr. 4.

<sup>95</sup> Las modificaciones se han llevado a cabo a nivel convencional a través del Protocolo n° 14, que ha introducido un nuevo párrafo 4 en el art. 26 CEDH (art. 6 Protocolo n° 14), lo que ha requerido la correspondiente revisión del art. 29 del Reglamento del Tribunal, que desde entonces ha sufrido diferentes ajustes.

<sup>96</sup> A pesar de la dificultad que en ocasiones tienen algunos Estados para proponer a tres candidatos del máximo nivel, en especial los pequeños Estados (FRIBERG, E., “The European Convention and Court of Human Rights: Our Shared Treasures”, *Human Rights Law Journal*, Vol .35, N° 9-12, 2015, p. 317), se mantuvo el modelo de tres candidatos porque cualquier modificación en este plano exigía la reforma del CEDH.

<sup>97</sup> Véase, por ejemplo, el rechazo al criterio del equilibrio de sexos en: CdE, *Réponse du Comité des Ministres adoptée le 20 avril 2005*, Doc. CM/AS(2005)Rec1649 final, párr. 7 a 9; *Rapporte explicatif au Protocole n° 14*, párr. 49.

candidatos a juez del TEDH, como al procedimiento mismo de selección nacional. Otras medidas que introducen modificaciones relevantes en esta fase tienen que ver con la creación del Panel consultivo de expertos y con la limitación temporal de la fase nacional.

Por lo que se refiere a las condiciones exigibles a los candidatos, aunque el art. 21 CEDH no ha visto alterada su literalidad durante la reforma, el Panel consultivo de expertos ha contribuido de manera importante a la interpretación de los criterios convencionales, tomando como guía el enfoque adoptado por el Comité de la UE previsto por el art. 255 TFUE (2007), conocido como “Comité 255”<sup>98</sup>. De este modo, por ejemplo, ha precisado que pueden ser candidatos los jueces procedentes de las jurisdicciones nacionales supremas y constitucionales -si bien de este hecho no debe concluirse automáticamente que los candidatos cumplen las condiciones requeridas-, los profesores universitarios u otro tipo de juristas (como abogados, jueces no pertenecientes a altas jurisdicciones nacionales, etc.). Todos ellos deben tener una amplia experiencia profesional a un alto nivel que les haya permitido adquirir un conocimiento jurídico profundo, en particular sobre la protección de derechos humanos y sobre la relación entre estos derechos y las funciones constitucionales de los Estados. Precisa igualmente que deben haber ejercido esta experiencia profesional durante un largo período de tiempo, lo que difícilmente cumplirán candidatos jóvenes que rondan la treintena<sup>99</sup>. Se ha criticado esta introducción *de facto* de una edad mínima aproximada por no tener en cuenta la dificultad que para los países del centro y este de Europa puede tener en atención a que “judges of the old guard are disqualified, either because they do not speak English and French or due to their co-operation with previous regime”<sup>100</sup>. No obstante, esta dificultad tenderá a desaparecer con el tiempo. En todo caso, el Panel afirma con rotundidad que “[r]épondre à une vacante à la Cour, ce n’est pas nommer un expert, mais désigner un juge”<sup>101</sup>.

De conformidad con las *Líneas directrices* del CM, los Estados deben igualmente intentar garantizar que sus candidatos tengan los conocimientos lingüísticos requeridos para el correcto cumplimiento de la función de juez del TEDH. Dado que numerosos documentos sólo existen en inglés o francés y pocos están disponibles en las dos lenguas, sus

---

<sup>98</sup> CdE, Panel consultatif d’experts sur les candidats à l’élection de juges à la Cour européenne des droits de l’homme: *Rapport final d’activités à l’attention du Comité des Ministres*, Doc. Advisory Panel (2013) 12FR, 11 de diciembre de 2013, párr. 26. Bien es cierto que el CM ya había dado algunas pautas en este sentido en sus *Líneas directrices* (párr. 20-23 y 27-28).

<sup>99</sup> Para un examen detallado del modo en que el Panel ha interpretado estos requisitos, véanse en particular: CdE, Panel consultatif d’experts sur les candidats à l’élection de juges à la Cour européenne des droits de l’homme: *Rapport final d’activités à l’attention du Comité des Ministres*, Doc. Advisory Panel (2013) 12FR, de 11 de diciembre de 2013, párr. 23-36; *Deuxième rapport d’activités à l’attention du CM*, Doc. Advisory Panel (2016)1, de 25 de febrero de 2016, párr. 33-47; *Troisième rapport d’activités à l’attention du CM*, Doc. Panel consultatif (2017)2, de 30 de junio de 2017, párr. 32-46; *Quatrième rapport d’activités à l’attention du CM*, Doc. Panel consultatif (2019)REV, de 31 de julio de 2019, párr. 39-48; CdE, *Le Panel consultatif d’experts sur les candidats à l’élection de juges à la Cour européenne des droits de l’homme. Bref guide sur le rôle du panel et qualifications minimales requises des candidats*, octubre de 2020, pp. 6-10; GRABENWARTER, C. y PELLONPÄÄ, M., “« High Judicial Office » and « Jurisconsult of Recognised Competence»: Reflections on the Qualifications for Becoming a Judge at the Strasbourg Court”, *ZaöRV*, Vol. 80, 2020, pp. 1-22.

<sup>100</sup> KOSARJ, D., *op.cit.*, p. 143.

<sup>101</sup> Doc. Panel consultatif (2016)1, párr. 60.

competencias lingüísticas deben ser de tal nivel que inspiren confianza a otras jurisdicciones, a los abogados, a los demandantes y al público en general. Por tanto, como prerrequisito indispensable, deben dominar al menos una de las dos lenguas oficiales del Consejo de Europa (el inglés o el francés) y poseer igualmente como mínimo un conocimiento pasivo del otro idioma<sup>102</sup>. Por otro lado, se imponen otras tres condiciones dirigidas a evitar la elección frecuente de nuevos jueces o el recurso a los jueces *ad hoc*, lo que contribuiría a la estabilidad en la composición del Tribunal e incidiría en la autoridad e independencia judicial o, al menos, en la apariencia de independencia. Así, los Estados deben además asegurarse de que los candidatos tengan como máximo 65 años<sup>103</sup>; de que no serán, de manera frecuente y/o duradera, sustituidos por un juez *ad hoc*<sup>104</sup>; y de que se comprometen, durante la duración de su mandato, a no ejercer ninguna actividad que sea incompatible con las exigencias de independencia, imparcialidad o disponibilidad necesaria para una actividad ejercida a tiempo completo<sup>105</sup>. Para el Panel es importante que los tres candidatos cumplan estas condiciones, ya que cualquiera de ellos puede ser elegido por la Asamblea<sup>106</sup>. Por último, se impone a los Estados la obligación de cerciorarse de que las listas de candidatos que presenten respeten el equilibrio entre los sexos<sup>107</sup>.

Por lo que al procedimiento de selección nacional se refiere, se crea un formato de currículo estandarizado y se imponen una serie de características a las que debe responder este procedimiento: tiene que ser público y establecido previamente, a través de su codificación o de una práctica administrativa bien establecida, no siendo necesario que sea idéntico en los procesos sucesivos; debe hacerse un llamamiento público de candidaturas, estableciéndose un plazo razonable para el depósito de candidaturas; debe entrevistarse a todos los candidatos siguiendo un formato estandarizado, siendo razonable aprovechar ese momento para hacer la deseable evaluación de las competencias lingüísticas de los aspirantes; el órgano encargado de recomendar los candidatos debe tener una composición que evite toda apariencia de parcialidad y toda decisión de la autoridad decisional de separarse de la recomendación de este órgano debe estar justificada. La lista final debe hacerse pública a nivel nacional y debe presentarse además por orden alfabético, para evitar hacer pensar en un orden de prelación o preferencia

---

<sup>102</sup> *Declaración de Interlaken*, párr. 8.a; AP, Resoluciones 1646 (2009), párr. 4.4, y 2278 (2019), párr. 2.4.2.; CM, *Líneas directrices*, II. 3.

<sup>103</sup> *Protocolo n° 15*, art. 2.1.

<sup>104</sup> CM, *Líneas directrices*, II, 7.

<sup>105</sup> CM, *Líneas directrices*, II.6.

<sup>106</sup> Véanse, por ejemplo, al respecto Panel consultatif d'experts, *Deuxième rapport*, Doc. Advisory Panel (2016)1, párr. 62; Intervention de Mme Nina Vajic à la 1342e réunion des Délégués des Ministres le 27 mars 2019, Panel consultatif d'experts, *Quatrième rapport*, Doc. Panel consultatif (2019)REV, anexo II, párr. 24.

<sup>107</sup> En particular, los Estados deben garantizar que las listas de candidatos incorporen al menos una candidatura de cada sexo, salvo que los candidatos pertenezcan al sexo menos representado en el Tribunal (menos del 40 % de los jueces) o que circunstancias excepcionales justifiquen la derogación de la regla general. Véanse al respecto AP, Recomendación 1649 (2004) y Resoluciones 1426 (2005), 1627 (2008) y 1841 (2011); TEDH, *Avis consultatif (no 1)*, núm. A47-2008-001, TEDH 2008, párr. 41-54; CM, *Líneas directrices*, II.8.

gubernamental y garantizar la neutralidad de su situación en el proceso nacional<sup>108</sup>. El cumplimiento de estas exigencias se considera importantísimo para valorar a los candidatos, de ahí que las *Líneas directrices* incorporaran en 2014 la necesidad de informar al Panel sobre el procedimiento nacional seguido para su selección<sup>109</sup>. No cabe duda de que todas estas medidas mejoran la transparencia del proceso y se constituyen en puntos clave de su despolitización, lo que necesariamente se traducirá en la selección de jueces más independientes y una mayor legitimidad a los ojos de la opinión pública<sup>110</sup>.

Una novedad adicional en la fase nacional resultante del proceso de reforma es la creación en 2010 por el CM de un Panel consultivo de expertos con el mandato de dar su opinión a los Estados sobre si cada uno de los candidatos que proponen cumplen los criterios previstos en el art. 21.1 CEDH y las condiciones de las *Líneas directrices* del CM (parte II)<sup>111</sup>. Tomando como referencia el Comité 255 de la UE, este Panel también se ha configurado como un comité compuesto de expertos independientes<sup>112</sup>. De hecho, es el

---

<sup>108</sup> Véanse, por ejemplo: AP, *Résolution 1646 (2009) sur Nomination des candidat(e)s et élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme*, párr. 4.1, 4.2, 4.3, y *Résolution 2278 (2019) sur Modification de certaines dispositions du Règlement de l'Assemblée*, párr. 2.4.2; CM, *Líneas directrices*, III, IV y V; Doc. SG-AS (2019) 05 rév 2, párr. 7 y 8, y anexos II.

<sup>109</sup> *Guidelines of the Committee of Ministers on the selection of candidates for the post of judge at the European Court of Human Rights adopted on 28 March 2012 – Amendment*, Doc. CM/Del/Dec(2014)1213/1.5/appendix5E, de 28 de noviembre de 2014.

<sup>110</sup> TORRES PÉREZ, A., “Can Judicial Selection ...”, *op. cit.*, p. 196.

<sup>111</sup> CM, *Résolution CM/Res(2010)26*, modificada por CM, *Résolution CM/Res(2014)44*, de 26 de noviembre de 2014, art. 1.

<sup>112</sup> *Résolution CM/Res(2010)26*, modificada por CM, *Résolution CM/Res(2014)44*, de 26 de noviembre de 2014, arts. 1, 2, 3 y 5; art. 255 TFUE y *Décision du Conseil du 25 février 2010 relative aux règles de fonctionnement du comité prévu à l'article 255 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2010/124/UE)*, anexo, arts. 1, 2 y 3. Para un estudio más detallado del Comité 255 del TUE y un análisis comparativo con el Panel, véanse, por ejemplo: ALEMANNI, A., “How Transparent is Transparent Enough? Balancing Access to Information Against Privacy in European Judicial Selections”, en BOBEK, M. (ed.), *Selecting Europe's Judges. ...*, *op. cit.*, pp. 202-221; BURGORGUE-LARSEN, L., *op. cit.*, párr. 47-65; DE WAELE, H., “Not Quite the Bed that Procrustes Built. Dissecting the System for Selecting Judges at the Court of Justice of the European Union”, en BOBEK, M. (ed.), *Selecting Europe's Judges. ...*, *op. cit.*, pp. 24-50; DUMBROVSKY, T., PETKOVA, B., VAN DER SLUIS, M., “Judicial appointments: The Article 255 TFEU Advisory Panel and selection procedures in the Member States”, *Common Market Law Review*, vol. 51 (2), 2014, pp. 455-482; SAUVÉ, J. M., “Selecting the European Union's Judges. The Practice of the Article 255 Panel”, en BOBEK, M. (ed.), *Selecting Europe's Judges. ...*, *op. cit.*, pp. 78-85; TORRES PÉREZ, A., “La designación de jueces del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: el Comité del artículo 255 TFUE”, *Revista Unión Europea Aranzadi*, agosto/septiembre 2011, pp. 19- 23; TORRES PÉREZ, A., “Selección e independencia de los jueces del Tribunal de Justicia de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa”, en HERNÁNDEZ RAMOS, M. y DELUCA, S. (coords.), *Tribunales en organizaciones de integración: Mercosur, Comunidad Andina y Unión Europea*, 2012, pp. 67-85; VESTERDORF, B., “La nomination des juges de la Cour de Justice de l'Union européenne. Le Comité Sauvé (l'article 255 TFUE)”, *Cahiers de droit européen*, vol. 47, 2011, pp. 601-610. Por lo que a la composición se refiere, en ambos casos, están compuestos de 7 miembros, elegidos de entre antiguos jueces de las jurisdicciones internacionales, miembros de los órganos jurisdiccionales nacionales superiores y juristas de reconocida competencia. No obstante, conviene matizar que, al mencionar a los miembros de origen judicial, el art. 255 TFUE hace referencia exclusivamente a los antiguos miembros del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, mientras que en el marco del Panel consultivo de expertos la referencia es más amplia, al mencionar en general a “los antiguos jueces de jurisdicciones internacionales, incluido el TEDH”. También se dispone que la composición del Panel será equilibrada desde el punto de vista

único de los actores implicados en el nombramiento de los jueces del TEDH cuyos miembros tienen esa condición.

Los “poderes de instrucción” de ambos órganos europeos presentan, sin embargo, diferencias relevantes. El Panel únicamente podrá utilizar información procedente de otras fuentes como base objetiva para plantear cuestiones al Gobierno con el fin de obtener informaciones complementarias, pero no para fundamentar su evaluación final de la aptitud de un candidato. Tampoco puede entrevistar a los candidatos. Además, sobre la base de razones fundamentalmente presupuestarias, la instrucción del Panel debe ser escrita. No obstante, de conformidad con una interpretación combinada de las Reglas de funcionamiento (iii) y (iv) del Panel<sup>113</sup>, se ha aceptado finalmente que pueda organizar una reunión cada vez que sea necesario para el ejercicio de sus funciones o que, si una reunión no estuviera justificada, organizar una videoconferencia o conferencia telefónica, como forma de facilitar el intercambio directo de opiniones<sup>114</sup>.

Ambos órganos también tienen en común que adoptan opiniones no vinculantes de carácter confidencial. Esta característica no parece, sin embargo, socavar del mismo modo la efectividad de ambos órganos. Por el contrario, se viene insistiendo en la doctrina en la mayor eficacia del Comité 255. Lo cierto es que esta comparativa se hace en muchos casos en un momento en que el Comité 255 había desplegado gran parte de sus estrategias para paliar la naturaleza no vinculante de sus opiniones (le lleva una ventaja de 10 años al Panel), al mismo tiempo que en el marco del CEDH se denunciaban hechos como que algunos Estados presentaron su lista a la AP sin que el Panel se hubiera pronunciado o después de haberla rechazado total o parcialmente, logrando incluso que algunos de los candidatos rechazados fueran finalmente nombrados jueces del TEDH<sup>115</sup>. Desde

---

geográfico y de la paridad entre hombres-mujeres. Se observan además diferencias en cuanto a los órganos involucrados en el nombramiento (en el caso de los miembros del Comité 255 serán nombrados por decisión del Consejo, seis de ellos a propuesta del presidente del TJ y uno por el Parlamento), como no podía ser de otra manera, pero también en cuanto a la duración del mandato: cuatro años en el marco de UE y tres años en el Panel consultivo de expertos, si bien en ambos casos se permite una única renovación.

<sup>113</sup> Regla (iii) de la Resolución CM/Res(2010)26: “La procédure du Panel est une procédure écrite” y Regla (iv): “Le Panel peut tenir une réunion lorsqu’il l’estime nécessaire à l’exercice de ses fonctions”. Se ha aceptado esta interpretación, aunque de la lectura conjunta de las Reglas de funcionamiento podría deducirse que la regla (iv) estaba pensada únicamente para la posible reunión con los representantes de los Estados, ya que la Regla (ix) dispone que: “Il peut, dans des cas exceptionnels, décider de tenir une réunion avec des représentants d’une Haute Partie contractante dans l’exercice de ses fonctions”.

<sup>114</sup> Véanse, en particular, CM, Résolution CM/Res(2010)26, art. 5; Panel consultivo de expertos, *Premier rapport d’activités*, párr. 11, 18 y 19, 52, anexo 2.vii; Panel consultivo de expertos, *Deuxième rapport d’activités*, párr. 18, 25 y 26; Panel consultivo de expertos, *Quatrième rapport d’activités*, párr. 21, 22; Conseil de l’Europe, *Le Panel consultatif d’experts .... Bref guide sur le rôle du panel et qualifications minimales requises des candidats*, pp. 4-5; BURGORGUE-LARSEN, L., *op. cit.*, párr. 52. Ciertamente es que el COVID-19 nos ha enfrentado a un nuevo escenario de trabajo en el que las TIC se han convertido en herramientas imprescindibles, lo que evidentemente también ha afectado al Panel, como seguramente quedará reflejado en su próximo informe. Tendremos que esperar para ver si esto tiene algún efecto a más largo plazo en su modo de trabajar.

<sup>115</sup> Panel consultivo de expertos: *Premier rapport d’activités*, párr. 46, 50; *Deuxième rapport d’activités*, párr. 54, 55 y 56; y *Troisième rapport d’activités*, párr. 48, 53; ENGEL, N. P., *op. cit.*, pp. 450 y 451. No obstante, hay que ser consciente de que, como pone de relieve algún autor, la posibilidad de que se nombre un juez que no obtuvo el dictamen favorable del Comité también existiría en el ámbito de la UE, por el



entonces, el Panel ha ido desarrollando una serie de paliativos, que parecen acoger algunas de las propuestas de mejora que la doctrina realizó con la vista puesta en el Comité 255. Así, por ejemplo, en cuanto a la necesidad de buscar aliados para consolidar su posición y ganar en eficacia, el Panel sigue limitándose a remitir su informe al Estado concernido únicamente, no a todo el resto de Estados, como hace el Comité 255<sup>116</sup>. En cambio, seguramente en atención a las importantes diferencias en el proceso de elección, el Panel ha preferido volcarse en reforzar las sinergias con la AP. Así, la Asamblea ya no toma en consideración listas de candidatos respecto de las que no se haya consultado al Panel<sup>117</sup>, convirtiendo su informe en preceptivo. En los casos de listas con candidatos rechazados, se ha instaurado la práctica de que la AP no solo reciba el informe final del Panel, sino que también se le informe de las causas que motivaron aquella decisión<sup>118</sup>. Además, la AP parece estar tomando cada vez más en cuenta la opinión del Panel<sup>119</sup>. Esta interacción se ha incrementado también a nivel de la Comisión sobre la elección de los jueces del TEDH de la AP (AS/Cdh), a través de la participación del presidente del Panel (o un representante) en sus sesiones de información<sup>120</sup>.

En definitiva, la estrategia del Panel está consistiendo en transformar su mandato de mero órgano de ayuda a los Estados a asumir un papel “complementario y preparatorio” respecto del proceso parlamentario de elección de los jueces. Esta estrategia parece adecuada para excluir casos flagrantes y para producir un efecto persuasivo o de autocontrol *ex ante* por parte de los Estados<sup>121</sup>. Además, el Panel adoptó la práctica del Comité 255 de publicar un informe anual<sup>122</sup>. Sin obviar el carácter confidencial de sus opiniones, utiliza estos informes para dar cuenta de los criterios precisos de evaluación que utiliza con carácter general para la cualificación de los candidatos, “facilitant ainsi la tâche des autorités nationales de sélection et celle de l’Assemblée parlementaire”<sup>123</sup>, pero también ofrece datos globales sobre el examen realizado de los currículos de los candidatos. Este parece ser un modo aceptable de equilibrar la protección de datos (cuyo no respeto podría desalentar a potenciales buenos candidatos, además de poder resultar ilegal) y la necesidad de una mayor transparencia, al tiempo que refuerza la presión sobre los Estados tendente a que no presenten candidatos débiles o inelegibles.

---

carácter no vinculante del dictamen y el secretismo que impera en su actuación, lo que además ocurriría sin que la opinión pública tuviera conocimiento ni ninguna posibilidad de control (TORRES PÉREZ, A., “La designación de jueces ...”, *op. cit.*, p. 23).

<sup>116</sup> ENGEL, N. P., *op. cit.*, p. 449.

<sup>117</sup> AP, Resolución 2278 (2019), 2.4.2; CM, *Líneas directrices*, modificadas, VI; Doc. SG-AS (2019) 05 rév 2, párr. 8.

<sup>118</sup> Véase, por ejemplo, CM, Résolution CM/Res(2010)26, art. 5.4; Panel consultivo: *Deuxième rapport d’activités*, párr. 24, y *Troisième rapport d’activités*, párr. 23; Doc. SG-AS (2019) 05 rév 2, párr. 16.

<sup>119</sup> Panel consultivo, *Quatrième rapport d’activités*, párr. 30.

<sup>120</sup> CDDH, *Rapport sur le processus de sélection et d’élection ...*, párr. 92 a 99; Panel consultivo, *Quatrième rapport d’activités*, párr. 30.

<sup>121</sup> TORRES PÉREZ, A., “La designación de jueces ...”, *op. cit.*, p. 23.

<sup>122</sup> Véanse al respecto los cuatro informes que por el momento ha adoptado el Panel; y BURGORGUE-LARSEN, L., *op. cit.*, párr. 54 y 60; ENGEL, N. P., *op. cit.*, p.455.

<sup>123</sup> CdE, *Le Panel consultatif d’experts ... Bref guide sur le rôle du panel et qualifications minimales requises des candidats*, p. 12.

Sin embargo, la existencia de este Panel supone una cierta duplicidad y dotar de mayor complejidad al proceso, al añadir un nivel adicional al examen de las listas que pudiera además llegar a constituirse en un elemento de disuasión a los potenciales candidatos a presentarse. Tal vez este inconveniente podría superarse refundiendo el Panel y la Comisión AS/Cdh en un único órgano, que también estuviera integrado por expertos independientes, pero que asumiera las funciones de los dos, más en la línea con los poderes de instrucción del Comité 255. El mayor problema radica en el hecho de que parece que sólo podría tener la condición de órgano subsidiario del CM<sup>124</sup>, lo que seguramente reduciría algunas de las mejoras conseguidas, afectando directamente a la recientemente confirmada competencia exclusiva de la AP en la elección de los jueces del TEDH.

Por último, también resulta relevante recordar que, de conformidad con el nuevo calendario fijado en 2009, cuando el Estado es invitado a presentar una lista de candidatos (sobre un año antes de que deba incorporarse el juez finalmente elegido), en la misma carta que le envía el Secretario General de la Asamblea se le informa de la parte de la sesión de la AP prevista para la elección del puesto de juez correspondiente, indicándosele también la fecha máxima en la que tiene que remitir su lista<sup>125</sup>. Desde 2010, tras la intervención clarificadora del TEDH, se le ha atribuido a esta fecha consecuencias relevantes en cuanto a la limitación del margen de actuación de los Estados. Se ha establecido que, antes de esa fecha, los Estados pueden retirar y sustituir su lista, pero nunca después. Y que, en el caso de que sea uno de los candidatos quien decida por sí mismo retirar su candidatura antes de la fecha límite establecida, el Estado podrá sustituir al candidato o presentar una nueva lista, pero si lo hace después, el Estado sólo podrá completar la lista<sup>126</sup>.

En conclusión, todas estas reformas introducen importantes limitaciones al poder de los gobiernos estatales a través de exigencias mínimas de equidad y transparencia en el procedimiento de selección nacional y contribuyen a garantizar la más alta cualificación profesional de los candidatos<sup>127</sup>, cuestiones todas ellas esenciales a la hora de mejorar la independencia judicial de los jueces del TEDH y que seguramente incidirían en la apariencia de independencia, aunque, por el momento, no tengamos mecanismos para evaluar este ítem. No obstante, no debiera excluirse a futuro dotar de mayor fuerza

---

<sup>124</sup> Si bien es cierto que el Estatuto de Londres confiere a la AP un poder general para crear órganos subsidiarios encargados de examinar todos los asuntos de su competencia (art. 24), con el límite presupuestario del art. 38.d, su Reglamento dispone que las Comisiones generales constituidas por la AP se componen de sus miembros (CdE, AP, Règlement de l'Assemblée, enero de 2021, art. 44).

<sup>125</sup> El Estado suele tener unos tres meses a partir de la recepción de la carta para enviar la lista a la Asamblea. Una vez que los Estados envíen su lista de tres candidatos a la AP, esta dispone de otros tres meses para la elección del juez, plazo que pudiera ser algo más largo en función del calendario de sesiones. El juez finalmente elegido tiene seis meses para su incorporación al TEDH. Esto supone que el proceso de elección de jueces tiene una duración aproximada de un año. Véanse calendario y modelo de carta en: AP, Résolution 1200 (1999), *Election de juges à la Cour européenne des Droits de l'Homme*, 24 de septiembre de 1999, anexo 2; modificado por AP, Résolution 1646 (2009), *Nomination des candidats et élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme*, 27 de enero de 2009, anexo; y Doc. SG-AS (2019) 05 rév 2, párr. 4 y anexo 1.

<sup>126</sup> TEDH, *Avis consultatif (no 2)*, TEDH 2010, párr. 49-50 y 56-57; Doc. SG-AS (2019) 05 rév 2, párr. 12.

<sup>127</sup> BURGORGUE-LARSEN, L., *op. cit.*, párr. 8.

jurídica a las condiciones exigibles a los candidatos a juez del TEDH y a las características esenciales que debiera presentar todo procedimiento de selección nacional.

## **2. La elección en el seno de la Asamblea Parlamentaria**

La segunda fase, esto es, el procedimiento de elección en el seno de la AP, se inicia tras la recepción de la lista. Esta lista y los CV de los tres candidatos propuestos se publican en su página web. Si bien esta práctica introduce importantes elementos de transparencia, la mayor novedad en esta fase viene constituida por la sustitución del Sub-Comité por una Comisión en el seno de la AP, la Comisión sobre la elección de los jueces del TEDH (AS/Cdh). Esa nueva comisión, encargada también de examinar en primer lugar las candidaturas con el fin de hacer recomendaciones a la AP sobre las cualificaciones de los candidatos a juez<sup>128</sup>, presenta importantes diferencias respecto de su predecesora, seguramente para superar las importantes críticas que su actuación venía generando<sup>129</sup>. Veamos como ha quedado configurada su composición, responsabilidades y funcionamiento, para luego referirnos al modo en que está desarrollando en la práctica su labor.

La Comisión AS/Cdh se compone de 22 miembros. Además de los presidentes de la Comisión de cuestiones jurídicas y de derechos humanos y de la Comisión sobre la igualdad y no discriminación, que son miembros de pleno derecho, los 20 miembros ordinarios y sus 20 suplentes son nombrados por la Mesa de la AP a propuesta de los grupos políticos en función de su peso en el seno de dicho órgano. Llama la atención que es la única comisión de la AP a la que se le exige que sus miembros tengan competencias y una experiencia suficiente en materia jurídica, justificándose esta previsión en el hecho de que tienen que poder evaluar las aptitudes y conocimientos de los candidatos<sup>130</sup>. No basta, por tanto, su condición de miembros de la AP para ser elegibles, pero tampoco parece que pueda ser considerada esta Comisión como un órgano constituido por expertos independientes.

El mandato asignado por la AP comprende las siguientes responsabilidades: i) examinar el currículum y entrevistar a todos los candidatos; ii) enviar un informe a la AP sobre la elección de cada juez al TEDH, conteniendo sus recomendaciones; iii) revisar, cuando sea necesario, el modelo de currículum para los candidatos; iv) vigilar que en el procedimiento nacional se apliquen los criterios fijados por la AP para la elaboración de las listas, en particular, la presencia de candidatos de ambos sexos<sup>131</sup>.

Las deliberaciones sobre cada lista de candidatos se desarrollan en tres etapas: a) una sesión de información, en la que reciben informaciones de diferentes fuentes, en particular del Panel consultivo de expertos; b) las entrevistas a cada candidato, que tiene lugar por

---

<sup>128</sup> CdE, AP, *Règlement de l'Assemblée*, textos parareglamentarios, Anexo VII, párr. 1.

<sup>129</sup> LIMBACH, J (ed.), *Judicial Independence: Law and Practice of Appointments to the European Court of Human Rights*, Interights, 2003.

<sup>130</sup> CdE, Doc. SG-AS(2019) 05 rév 2, párr. 14; CdE, AP, *Règlement de l'Assemblée*, textos parareglamentarios, Anexo VII, párr. 5; DRZEMCZEWSKI, A., *op. cit.*, p. 269.

<sup>131</sup> CdE, AP, *Règlement de l'Assemblée*, textos parareglamentarios, Anexo VII, párr. 2.

orden alfabético y cuya duración se ha fijado en 30 minutos<sup>132</sup>; y c) un debate general, en el que cada miembro expresa su opinión sobre los diferentes candidatos, al que sigue la votación. Las reuniones de la Comisión se mantienen a puerta cerrada y son confidenciales. Para sus deliberaciones se exige un quorum de un tercio de sus miembros (por tanto, siete miembros)<sup>133</sup>.

En la práctica, esta Comisión cumple su función valorando en primer lugar si se encuentra en presencia de violaciones procesales susceptibles de implicar el rechazo de la lista<sup>134</sup>. Cada vez está insistiendo más en este punto, dándose algún caso de rechazo de listas únicamente por razones de procedimiento (por ejemplo, en 2016 por no existir un verdadero procedimiento nacional de selección y en 2019 por no haberse mantenido ningún tipo de entrevista con los aspirantes)<sup>135</sup>. Antes de proceder a las entrevistas de cada uno de los candidatos por separado, también examina si se ha garantizado el equilibrio entre los sexos<sup>136</sup>. Superados estos dos filtros, la Comisión realiza las entrevistas a los tres candidatos, evalúa sus currículos y determina si todos los aspirantes satisfacen las condiciones del art. 21 CEDH. En caso de que no sea así, recomendará a la AP que rechace la lista. Si sí lo hacen, le recomendará al candidato que considera más cualificado<sup>137</sup>.

Si la lista no se rechaza, la Comisión votará por escrutinio secreto para determinar su preferencia por uno de los candidatos. Sólo los miembros que han asistido a la totalidad del procedimiento de entrevistas pueden votar. Los miembros de la Comisión originarios del país cuya lista se está examinando pueden participar en los debates, pero no están autorizados a votar sobre el eventual rechazo de la lista ni para determinar la preferencia de la Comisión. La recomendación de la Comisión (que se publica en la página web de la AP varios días antes de la elección) no precisa ni los motivos de la elección ni indica la mayoría exacta en favor de esa decisión. La recomendación a la AP sobre el rechazo de una lista de candidatos deberá estar motivada<sup>138</sup>.

Cuando la Comisión recomiende rechazar una lista, la AP puede aceptar esta propuesta, lo que supone el rechazo definitivo de la lista, invitándose al Estado a enviar una nueva lista. Si en cambio no acepta la propuesta, la lista es entonces reenviada a la Comisión. Por el contrario, cuando la Comisión no recomienda el rechazo de la lista, se procede a la votación en la AP “por mayoría de votos emitidos” (art. 22 CEDH) por escrutinio secreto. La papeleta de voto contiene los nombres de los candidatos por orden alfabético, no mostrando ni la preferencia de la Comisión ni la del Estado, aunque los miembros de la AP tienen a su disposición la recomendación de la Comisión. La AP puede o bien rechazar

<sup>132</sup> Véanse, al respecto, Doc. SG-AS(2019) 05 rév 2, párr. 21; DRZEMCZEWSKI, A., *op. cit.*, p. 269.

<sup>133</sup> CdE, AP, Règlement de l'Assemblée, textos parareglamentarios, Anexo VII, párr. 4.i); Doc. SG-AS(2019) 05 rév 2, párr. 14 a 16 y 21; DRZEMCZEWSKI, A., *op. cit.*, p. 269.

<sup>134</sup> Doc. SG-AS(2019) 05 rév 2, párr. 17.

<sup>135</sup> *Ibidem*, párr. 8.

<sup>136</sup> *Ibidem*, párr. 18.

<sup>137</sup> AP, Règlement de l'Assemblée, textos parareglamentarios, anexo VII; Doc. SG-AS (2019) 05 rév 2, párr. 21 a 26.

<sup>138</sup> AP, Règlement de l'Assemblée, textos parareglamentarios, Anexo VII, párr. 4; Doc. SG-AS (2019) 05 rév 2, párr. 23 a 24.

la lista en su conjunto o bien proceder a la elección, siendo libre de elegir a cualquiera de los candidatos de la lista<sup>139</sup>.

No obstante, cuando en 2016 y 2017 la AP decidió en alguna ocasión no seguir las recomendaciones de la Comisión<sup>140</sup>, se hizo patente la necesidad de seguir examinando la posibilidad de adoptar nuevas medidas tendentes a reducir el riesgo de influencia o presión política inadecuada en esta fase y de reforzar la transparencia del proceso ante la Asamblea<sup>141</sup>. Si bien el hecho de que la decisión última corresponda a la AP contribuye a la democratización del proceso, también presenta otra cara vinculada con grupos de presión y juegos políticos<sup>142</sup>, como por otra parte ya había dejado patente la elección del juez checo en 2012<sup>143</sup>. La reducción del poder de los Estados no es, por tanto, suficiente para evitar la influencia política inadecuada en el proceso de nombramiento de los jueces del TEDH.

En conclusión, el proceso de reforma ha reforzado el papel de la AP en este proceso. Su papel ha quedado consagrado frente a otros órganos del Consejo de Europa. De hecho, una de las medidas adoptadas durante la reforma fue precisamente eliminar tanto la necesidad de envío por los Estados de la lista al Secretario General del Consejo de Europa, como el examen y deliberación por el CM de las candidaturas antes de su transmisión a la AP. Pero, sobre todo, se ha fortalecido respecto de los Estados. Así, mientras tradicionalmente la voluntad del Estado tenía un enorme peso en todo el proceso, las medidas adoptadas han permitido que se hable ahora de un proceso cooperativo<sup>144</sup>. No obstante, es precisamente la decisión de la AP el aspecto que tiene mayor margen de mejora y que más descuidado ha quedado por el proceso de reforma. Parece necesario seguir examinando a futuro posibilidades para reducir la politización inadecuada y la falta de transparencia del proceso en esta fase. Toda propuesta de mejora debiera, no obstante, tener en cuenta que no solo no parece posible la insularidad del órgano jurisdiccional, pero tampoco resulta conveniente, ni siquiera en términos de legitimidad.

### **3. La designación del juez *ad hoc***

La formulación anterior a la entrada en vigor del Protocolo nº 14 autorizaba al Estado demandado a elegir un juez *ad hoc* una vez que el asunto había comenzado a ser

---

<sup>139</sup> Doc. SG-AS (2019) 05 rév 2, párr. 25 a 28; Panel consultatif: *Deuxième rapport d'activités*, párr. 62 y *Quatrième rapport d'activités*, anexo II, párr. 24.

<sup>140</sup> En las 16 elecciones que tuvieron lugar entre 2013 y 2015, la Asamblea plenaria siguió las recomendaciones de la Comisión, pero decidió de otro modo en 1 de las 5 elecciones de 2016 y en las dos de 2017 (CDDH, *Rapport sur le processus de sélection et d'élection ...*, nota 87).

<sup>141</sup> CDDH, *Rapport sur le processus de sélection et d'élection ...*, párr. 126-137. Bien es cierto que esta no es una problemática nueva (véase, por ejemplo, al respecto DZEHTSIAROU, K. Y COFFEY, D. K., *op. cit.*, pp. 292 y 293).

<sup>142</sup> LEMMENS, K., "(S)electing Judges for Strasbourg. A (Dis)appointing Process?", en BOBEK, M. (ed.), *Selecting Europe's Judges. ... op.cit.*, p. 108.

<sup>143</sup> Véase, al respecto, por ejemplo, KOSAR, D., *op.cit.*, pp. 150-155.

<sup>144</sup> CdE, *Procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme au 15 avril 2019*, Mémoire préparé par le Secrétaire Général de l'Assemblée, Documents d'information, Doc. SG-AS (2019) 05 rév 2, 27 de noviembre de 2019, párr. 2.

examinado por el Tribunal, es decir, una vez que se conocía el contenido de la demanda<sup>145</sup>. De conformidad con el nuevo art. 26.4 CEDH, corresponde ahora al Presidente del Tribunal designar a un juez *ad hoc* de entre los integrantes de una lista presentada previamente por ese Estado. Como precisa el art. 29 del Reglamento del TEDH en su redacción actual, la lista debe contener los nombres de entre tres y cinco personas para servir en calidad de juez *ad hoc* para un mandato renovable de cuatro años (párr. 1). Esta lista debe incluir candidatos de ambos sexos y tiene que ir acompañada de una nota biográfica de las personas que la componen (párr.1.a). Los candidatos deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 21.1 CEDH (párr.1.c) y deben estar en disposición de atender las exigencias de disponibilidad del Tribunal y de poder asistir a las reuniones de la Sala (párr.5). El Reglamento también especifica que la designación la realiza el Presidente de la Sala correspondiente (párr. 1), quien también designará como juez *ad hoc* a otro juez elegido cuando en el momento de la comunicación de la demanda la Parte Contratante afectada no hubiera proporcionado la lista correspondiente o cuando estime que menos de tres de las personas relacionadas en la lista cumplen las condiciones requeridas (párr. 2). Estas disposiciones se aplican, *mutatis mutandis*, respecto a las solicitudes de opinión consultiva formuladas de conformidad con el Protocolo n° 16 (párr. 6).

Los cambios introducidos parecen contribuir a la independencia del juez *ad hoc* al limitar el margen de apreciación del Estado en su designación<sup>146</sup>, lo que permitiría además enfrentar en mejores condiciones problemáticas como la de Ucrania y paliar algunos de los inconvenientes que se achacan a esta figura, como la demostrada mayor parcialidad nacional del juez *ad hoc* respecto del juez titular<sup>147</sup>. Sin embargo, existe una cierta incertidumbre sobre los criterios que llevan al presidente del Tribunal a tomar su decisión. Además, el nuevo sistema de designación viene a perpetuar un procedimiento diferenciado respecto de la elección de los jueces titulares, lo que podría incidir directamente en su legitimidad.

Dado que una vez elegidos, los jueces *ad hoc* sustituyen totalmente al juez titular en un caso concreto, parece oportuno pensar que su designación debiera responder a parámetros similares a los de los jueces titulares y así, por ejemplo, que se les exijan idénticas competencias (también en materia lingüística), que se haga una convocatoria pública de candidaturas<sup>148</sup> o que su elección corresponda a la AP, garantizando de este modo su

<sup>145</sup> *Rapport explicatif au Protocole n° 14*, párr. 64.

<sup>146</sup> Véase, por ejemplo, CdE, Doc. 12827, párr. 13.

<sup>147</sup> VOETEN, E., “The Impartiality of International Judges: Evidence from the European Court of Human Rights”, *American Political Science Review*, vol. 102, 2008, pp. 417-433); NALYVAYKO, K., *Le rôle du juge ad hoc à la Cour européenne des droits de l’homme*, (Mémoire, Master II Droits de l’Homme à l’Université de Strasbourg), France, 2011; CdE, Doc. 12827, párr. 19; VON BAHTEN, G. L., “The role of judges *ad hoc* on international permanent courts: a critical analysis”, *Ars Boni et Aequi*, Vol. 8, N°. 2, 2012, p. 54).

<sup>148</sup> En este sentido, la última selección de candidatos a juez *ad hoc* realizada por España se ha hecho a través de una convocatoria pública y se han exigido los requisitos establecidos por el CEDH, aplicándose *mutatis mutandis* las Líneas directrices definidas por el CM en 2012 (*Resolución de 18 de febrero de 2019, del Secretario de Estado de Justicia, por la que se establece el procedimiento de selección de los candidatos*

legitimación democrática. En contra de este tipo de planteamientos, se alegó, por ejemplo, si merecería la pena que la AP dedicase tiempo y esfuerzo a evaluar a cada potencial juez *ad hoc* inscrito en una lista cuando puede que no lleguen a ejercer como tales<sup>149</sup>. En contrapartida, se propusieron otras alternativas finalmente rechazadas como que el filtro fuera realizado por el Panel consultivo de expertos; o que los Estados designasen como jueces *ad hoc* a jueces del Tribunal (opción plena e inmediatamente operacional y que ofrece todas las garantías de competencia y legitimidad democrática), a candidatos finalmente no elegidos que hubieran sido calificados positivamente por la Comisión de la AP o a antiguos jueces (opción esta última que ofrece la ventaja de que la persona posee la calificación y experiencia requeridas)<sup>150</sup>. De este modo, se ha dejado al Estado una cierta libertad para elegir a sus candidatos a juez *ad hoc*, si bien ya no le corresponde su designación, en la que, seguramente respondiendo a razones prácticas, tampoco intervendrá la AP.

Junto a estas medidas directamente dirigidas a mejorar la independencia de los jueces *ad hoc*, se han adoptado otras que contribuyen además a limitar al máximo el recurso a este tipo de jueces. Por ejemplo, recordemos que los Estados deben intentar garantizar que sus candidatos, en caso de ser elegidos, no serán, de manera frecuente y/o duradera, sustituidos por un juez *ad hoc*. Por otro lado, en lo que parece una parcial alineación con los postulados de los otros dos tribunales regionales de derechos humanos<sup>151</sup>, el Protocolo n° 14 excluye la participación del juez nacional<sup>152</sup> en la formación de juez único (nuevo art. 26.3 CEDH) y la deja a discreción de los Comités que juzguen el fondo de un asunto (nuevo art. 28.3 CEDH), aunque, contrariamente a lo que cabría esperar en términos de independencia judicial, sigue siendo miembro de pleno derecho de la Sala y de la Gran

---

*interesados en formar parte de la lista de posibles jueces ad hoc para casos determinados en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Preámbulo y art. 1 y 2).

<sup>149</sup> CdE, Doc. 12827, párr. 25; CDDH, *Rapport sur le processus de sélection et d'élection ...*, párr. 173. De conformidad con HUDOC, por ejemplo, en 2015 únicamente 34 asuntos tratados (sentencias y decisiones) incluyeron un juez *ad hoc*. 16 eran jueces “externos”, 18 jueces actuales o antiguos miembros del Tribunal (*ibidem*, párr. 171). Entre 2007 y 2010, 77 jueces *ad hoc* (19 en 2007, 21 en 2008, 20 en 2009 y 17 en 2010) participaron en la preparación de 516 sentencias (79 en 2007, 40 en 2008, 246 en 2009 y 151 en 2010), número poco elevado si se compara con el número global de sentencias dictadas en esos años (respectivamente 1503, 1543, 1625 y 1499) (CdE, Doc. 12827, párr. 15).

<sup>150</sup> CdE, Doc. 12827, párr. 25 y 43.

<sup>151</sup> Por la vía consultiva, la Corte IDH advirtió que la nacionalidad del juez es un factor que debe ser tomado en cuenta para afianzar la percepción de la imparcialidad objetiva del juez. En consecuencia, concluyó que los jueces no pueden participar en el conocimiento y deliberación de una petición individual sometida a la Corte cuando sean nacionales del Estado demandado (Corte IDH, “Artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Opinión Consultiva OC-20/09 de 29 de septiembre de 2009, Serie A n° 20, párr. 84). El planteamiento de la Corte africana ha sido desde el principio más radical, al imponer expresamente la recusación de un juez en un asunto en el caso de que posea la nacionalidad de un Estado Parte en ese asunto (art. 22 Protocolo relativo a la Carta africana y art. 8.2. Reglamento) y también en aquellos asuntos en los que sea parte el Estado a título del cual haya sido elegido (art. 8.3 Reglamento).

<sup>152</sup> Aunque esta terminología no se usa en el marco del CEDH y de sus Protocolos, dado que no se exige el vínculo de la nacionalidad como condición para ser elegido juez del TEDH, nosotros la usamos en este marco para referirnos al juez elegido a título del Estado Parte demandado en un caso concreto.

Sala (art. 26.4 CEDH)<sup>153</sup>. De este modo, la presencia obligatoria del juez nacional en las formaciones judiciales, que se remonta al origen del CEDH<sup>154</sup>, queda reducida, y, en consecuencia, también la intervención del juez *ad hoc*.

En definitiva, la figura del juez *ad hoc*, desatendida en muchas ocasiones en estudios sobre el nombramiento de los jueces europeos por considerar que dada su especificidad es incapaz de desafiar la legitimidad institucional del TEDH<sup>155</sup>, ha ocupado, sin embargo, un lugar relevante en el proceso de reforma<sup>156</sup>, aunque fuera para limitar considerablemente su utilización, haciéndola todavía más residual. En todo caso, esta reforma supone una confirmación de las figuras del juez *ad hoc* y del juez nacional en el sistema del CEDH. Hubiéramos preferido que esta remora del pasado (vinculada directamente con la creación de los primeros tribunales internacionales) desapareciera del TEDH, alineándose de este modo con otros tribunales internacionales de más reciente creación<sup>157</sup>, o que por lo menos quedara relegada a los asuntos interestatales como ocurre en la Corte IDH<sup>158</sup>. Su supresión total podría apoyarse en el argumento de que nada demuestra que el juez *ad hoc* sea el mejor instrumento para proporcionar “conocimiento local y un punto de vista nacional” y además tampoco es el único que puede proporcionar este conocimiento, pudiendo obtenerse, por ejemplo, de expertos existentes en el seno del TEDH, como los juristas de la Secretaría. Su eliminación en los asuntos interestatales se justificaría adicionalmente por el hecho de que la designación de jueces *ad hoc* en las controversias originadas en peticiones individuales es contraria al principio de igualdad y no discriminación, ya que la víctima, sus familiares o representantes no tienen capacidad de nombrar juez *ad hoc*, lo que además incide en la apariencia de independencia judicial<sup>159</sup>.

## V. LAS GARANTÍAS VINCULADAS CON LA ESTABILIDAD E INAMOVILIDAD EN EL CARGO

En la actualidad, los jueces del TEDH tienen garantizada su seguridad en el cargo hasta la expiración de su mandato o hasta alcanzar la edad de jubilación obligatoria y se regulan dos causas adicionales que conllevarían la pérdida de la condición de juez, como son la dimisión y la revocación. El proceso de reforma del CEDH no ha afectado a estas dos

<sup>153</sup> LÓPEZ GUERRA, L., “The national judge ...”, *op. cit.*, pp. 558 y 559. Como señala este autor, esta disposición plantea también problemas en términos de imparcialidad, ya que supone que el juez nacional podría llegar a estar presente tanto en el procedimiento ante la Sala como ante la Gran Sala (*ibidem*, p.562).

<sup>154</sup> TEDH, *Avis consultatif (no 1)*, nº A47-2008-001, TEDH 2008, párr. 52.

<sup>155</sup> Véase, por ejemplo, al respecto KOSAŘ, D., *op.cit.*, nota 4.

<sup>156</sup> Véase, por ejemplo, CdE, CDDH, *Sélection et élection des juges ...*

<sup>157</sup> La figura del juez *ad hoc* no existe en el TJUE, en la CPI, en los TPI ad hoc, ni en la Corte africana de derechos humanos y de los pueblos Véanse, por ejemplo, al respecto, CdE, Doc. 12827, párr. 26 a 35; VON BAHTEN, G. L., *op. cit.*, pp. 31-36.

<sup>158</sup> Esta modificación fue introducida en el art. 20 de su Reglamento a raíz de su *Opinión Consultiva OC-20/09 sobre el artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos* de 2008.

<sup>159</sup> CdE, Doc. 12827, párr. 44; Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-20/09*, párr. 54, 61 y 66; VON BAHTEN, G. L., *op. cit.*, pp. 54-56 y 71.



últimas causas<sup>160</sup>. Igualmente, la autoridad disciplinaria que debe decidir sobre la revocación de un juez del TEDH<sup>161</sup> sigue estando constituida por los demás jueces, siguiendo el modelo del art. 18.1 del Estatuto del TIJ, aunque en este último caso para la adopción de la decisión se exige la unanimidad, mientras que al art. 23.4 CEDH le bastaría una mayoría de dos tercios. Si bien la proposición de una mayoría similar fue expresamente rechazada durante la redacción del Estatuto del TIJ alegando la necesidad de proteger la independencia judicial<sup>162</sup>, el Instituto de Derecho Internacional se ha pronunciado en el 2011 en el sentido de que: “Judges may be removed from office ... following a decisión adopted by their peers in accordance with due process. (...) these decisions should be taken by qualified majority voting, for example a three-quarters majority”<sup>163</sup>, circunstancias todas ellas consideradas como suficientes para garantizar la independencia judicial y que se cumplirían en el caso del TEDH. Por otro lado, el proceso de reforma tampoco ha supuesto la introducción de una suspensión o pérdida temporal de la condición de juez, no contemplada hasta el momento. Las novedades en este ámbito se han centrado en la duración del mandato y en la fijación de una edad de jubilación obligatoria.

Por lo que a la duración del mandato se refiere, el Protocolo nº 14 lo extendió a nueve años sin posibilidad de reelección, frente al mandato de seis años sin límite de períodos de reelección que regía hasta ese momento desde la instauración del nuevo Tribunal en 1998, que a su vez sustituyó a la previsión original de un mandato de nueve años renovable. De este modo, se acogió la petición que desde 2004 venía haciendo la AP en el sentido de reintroducir el mandato de nueve años, como forma de garantizar la eficacia y continuidad del Tribunal y su independencia<sup>164</sup>. La principal crítica a mandatos más cortos consistía en que provocaban que los juristas más cualificados no encontrarán un incentivo suficientemente interesante para abandonar sus carreras nacionales, ni siquiera con la posibilidad de reelección<sup>165</sup>. Aunque se barajaron duraciones más amplias, de 10 o 12 años, los redactores del Protocolo nº 14 decidieron alinearse con los desarrollos que se estaban produciendo en las jurisdicciones internacionales, en particular en el marco del Tribunal Internacional de Derecho del Mar y de la Corte Penal Internacional<sup>166</sup>. Por lo

---

<sup>160</sup> La dimisión sigue estando regulada en el art. 6 del Reglamento del TEDH. En cuanto a la revocación llama la atención que el convenio original no incluyera ninguna disposición al respecto y que esto fuera interpretado como una garantía de independencia. En la actualidad, está regulada en el art. 23.4 CEDH, disposición que ha sido objeto de desarrollo en el art. 7 del Reglamento del TEDH.

<sup>161</sup> Somos conscientes de que las condiciones que implican la pérdida de la condición de juez suelen quedar comprendidas entre las garantías frente a la inamovilidad, mientras que el régimen disciplinario propiamente dicho (proceso y autoridad disciplinaria) quedaría englobado en el estudio de las garantías frente a presiones externas, pero a efectos de nuestra exposición hemos considerado más adecuado abordar esta cuestión en este lugar.

<sup>162</sup> ZIMMERMANN, D., *op. cit.*, p. 181.

<sup>163</sup> Institut de Droit International, *The Position of the International Judge*, Rapporteur: Gilbert Guillaume, 6th Resolution, Sixth Commission, Session de Rhodes, 2011, art. 2.2.

<sup>164</sup> AP: Recomendación 1649 (2004), de 30 de enero de 2004, párr. 13; y Resolución 1366 (2004), de 30 de enero de 2004, párr. 6.

<sup>165</sup> EUDES, M., *La pratique judiciaire interne de la Cour européenne des droits de l'homme*, Pedone, París, pp. 51 y ss.

<sup>166</sup> Véanse art. 5.1. del Estatuto del Tribunal Internacional de Derecho del Mar (1982), que prevé un mandato de nueve años renovable; y art. 9.a) del Estatuto de la Corte Penal Internacional (1998), que

que a la renovación se refiere, para hacer frente a sus peligros también se hubiera podido adoptar la medida de eliminar la figura de los votos particulares, como ocurre en el TJUE, pero esta posibilidad violenta el principio de transparencia, imposibilitando predecir cambios en la jurisprudencia, más aún cuando como en el caso del TEDH se carece de la figura del abogado general.

En todo caso, la decisión tomada en el marco del Protocolo nº 14 ha sido posteriormente avalada por el Instituto de Derecho Internacional al recomendar que: “[i]n order to strengthen the independence of judges, it would be desirable that they be appointed for long terms of office, ranging between nine and twelve years” y que esos mandatos no sean renovables<sup>167</sup>. No cabe duda de que la extensión a nueve años, junto con la eliminación de la previsión de renovaciones cada tres años (antiguo art. 23 CEDH), garantiza la continuidad del Tribunal. Un mandato largo no renovable contribuye además a reforzar su independencia<sup>168</sup>. Estas reflexiones seguramente han incidido también en la extensión del mandato renovable de los jueces *ad hoc* de dos a cuatro años<sup>169</sup>.

Sin embargo, estas nuevas previsiones relativas a la duración del mandato parecen estar en la base de algunos de los problemas que encuentran los antiguos jueces del Tribunal a la hora de reincorporarse al mundo laboral tras la expiración de su mandato, como el propio TEDH ha señalado<sup>170</sup>. Y esta es también una cuestión esencial para la independencia del Tribunal, ya que “l’absence pour un juge de toute garantie quant à son emploi futur peut nuire à son indépendance”<sup>171</sup>. Aunque el proceso de reforma acabara haciéndose eco de esta problemática, lo tardío de su incorporación y su complejidad han llevado al CM a decidir mantener la cuestión en estudio de cara a adoptar medidas adicionales en el futuro<sup>172</sup>. Por tanto, se trata todavía de una cuestión abierta.

---

dispone un mandato también de nueve años, pero no renovable. Véase, sobre este particular, ZIMMERMANN, D., *op. cit.*, p. 496. En el ámbito del TJUE también cosechó un amplio consenso la propuesta de modificar el mandato a un período de nueve años sin posibilidad de renovación en el marco de las CIG de 1996 y de 2000, si bien finalmente no se adoptó ninguna decisión al respecto (MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 8ª ed., Tecnos, Madrid, p. 275).

<sup>167</sup> Institut de Droit International, *The Position of the International Judge*, *op. cit.*, art. 2 (“Term of Judicial Functions”).

<sup>168</sup> *Rapport Explicatif au Protocole n° 14*, párr. 50. Para algunos autores, la posibilidad de reelección es precisamente la principal vía para influir en los jueces (por ejemplo, en DZEHTSIAROU, K. y COFFEY, D. K., *op. cit.*, p. 302; MACKENZIE, R. y SANDS, P., *op. cit.*, p. 279; VOETEN, E., “The Impartiality of International Judges: ...”, *op. cit.*, p. 427; ZIMMERMANN, D., *op. cit.*, p. 495).

<sup>169</sup> Este cambio fue introducido en la última modificación del art. 29 del Reglamento TEDH de 3 de junio de 2019. En su momento, LÓPEZ GUERRA llamó la atención sobre el hecho de que esta preocupación no se hubiera traducido en disponer algo similar respecto de los jueces *ad hoc* (LÓPEZ GUERRA L., “The national judge ...”, *op. cit.*, p. 563).

<sup>170</sup> CdE, “Observations de la CourEDH sur la contribution du CDDH à l’évaluation du processus de réforme d’Interlaken, telles qu’adoptées para la Cour le 27 janvier 2020”, en *Le processus d’Interlaken. Mesures prises de 2010 à 2019 pour garantir la mise en oeuvre effective de la CEDH*, noviembre 2020, párr. 21. En un sentido similar, VOETEN, E., *op. cit.*, p. 427; y DZEHTSIAROU, K. y COFFEY, D. K., *op. cit.*, p. 302.

<sup>171</sup> Palabras del presidente Spielmann reproducidas en CDDH, *Rapport sur le processus de sélection et d’élection ...*, párr. 156.

<sup>172</sup> CM, Décision, Doc.CM/Del/Dec(2020)130/4, párr. 6.

En cuanto a la edad de jubilación obligatoria, la entrada en vigor del Protocolo n° 15 ha implicado la introducción de un nuevo límite de edad, esta vez referido a los candidatos al cargo, que no podrán tener más de sesenta y cinco años computados a contar desde “el día en que la lista de tres candidatos es esperada por la Asamblea Parlamentaria”<sup>173</sup>. Esta modificación se ha justificado porque dado que el mandato no es renovable ya no es necesario imponer un límite máximo de edad a los jueces<sup>174</sup>. También se consideró indispensable fijar una fecha cierta para apreciar esos 65 años en atención a la duración del proceso de elección<sup>175</sup>. Entendemos que el día fijado se corresponde con la fecha máxima para la remisión de la lista de tres candidatos que conste en la carta del Secretario General de la AP en la que, como vimos, se informa al Estado implicado de la parte de la sesión de la AP prevista para la elección del puesto de juez a título de ese Estado<sup>176</sup>. Esta modificación permitirá a los jueces altamente cualificados ejercer su función durante la integridad de su mandato de nueve años y reforzar la coherencia y continuidad en la composición del Tribunal, evitando ceses anticipados<sup>177</sup>. Por tanto, la entrada en vigor de esta previsión supone en la práctica que la edad máxima de los jueces en activo se elevará, al menos, hasta los setenta y cuatro años, frente a los setenta fijados por el Protocolo n° 14<sup>178</sup>. En todo caso, esta modificación de elevar la edad de jubilación obligatoria parece acorde con la práctica del Panel consultivo de expertos de rechazar a candidatos jóvenes por carecer de la experiencia necesaria para ser jueces del TEDH.

## **VI. LAS GARANTÍAS CONTRA PRESIONES EXTERNAS**

Aunque hemos adelantado algunas ideas en apartados anteriores sobre este particular, conviene ahora centrarnos en las principales medidas de reforma adoptadas que podrían considerarse comprendidas en esta tercera categoría “cajón de sastre” y de esta manera completar el mapa de cómo ha quedado configurada la independencia de los jueces del TEDH tras el proceso de reforma.

---

<sup>173</sup> *Protocole n° 15*, art. 2.1; *Rapport explicatif au Protocole n° 15*, párr. 11 a 15.

<sup>174</sup> *Rapport Explicatif au Protocole n° 15*, párr. 12. De este modo, se sustituye la previsión del Protocolo n° 14 (art. 2), que vino a confirmar la previsión original de que el mandato de los jueces debía finalizar cuando alcanzasen la edad de 70 años (art. 23.2).

<sup>175</sup> *Ibidem*, párr. 13.

<sup>176</sup> La versión inglesa del Protocolo n° 15 se expresa en los siguientes términos: “at the date by which the list of three candidates has been requested by the Parliamentary Assembly” y la versión francesa: “à la date à laquelle la liste de trois candidats est attendue par l’Assemblée parlementaire”. Nótese que la traducción al español “en la fecha en que la Asamblea Parlamentaria reciba la lista de tres candidatos”, que consta en el *BOE* núm. 109, de 7 de mayo de 2021, p. 54539, no presenta el mismo alcance y puede llevar a una confusión importante.

<sup>177</sup> *Rapport Explicatif au Protocole n° 14*, párr. 29.

<sup>178</sup> Doc. SG-AS (2019) 05 rév 2, p. 12. Conviene, no obstante, precisar que en la práctica podría ser algo superior, ya que el día en que la lista de tres candidatos es esperada por la Asamblea Parlamentaria como fecha en que el candidato no debe tener más de 65 años no se corresponde con la fecha de incorporación del juez al Tribunal, sino que ésta se puede producir bastante tiempo después (como vimos, al hablar del calendario fijado en 2009). Además, debe recordarse que “[l]os jueces permanecerán en funciones hasta su sustitución. No obstante, continuarán conociendo de los asuntos que tengan ya asignados” (art. 23.3 CEDH).

En primer lugar, y por lo que a los privilegios e inmunidades de los jueces se refiere, el proceso de reforma se ha limitado a ratificar que, dado que el TEDH se integra administrativamente en el sistema del Consejo de Europa, estos privilegios e inmunidades quedan regulados por las reglas de la Organización<sup>179</sup>. No obstante, se ha insistido en la importancia que tienen en la salvaguarda de la independencia del Tribunal, en particular, protegiendo a los antiguos jueces de represalias “encubiertas” tras el fin de su mandato como respuesta a opiniones que mantuvieron cuando formaban parte de éste. Conviene, por tanto, recordar que, por un lado, tanto los jueces, como los jueces *ad hoc*, gozan de los mismos privilegios e inmunidades, exenciones y facilidades y esta protección se extiende también a sus cónyuges e hijos menores<sup>180</sup>, lo que supone protegerles frente a influencias indirectas a través de sus familias<sup>181</sup>. Por otro lado, además de gozar de las exenciones y facilidades concedidos a los enviados diplomáticos conforme al Derecho Internacional, o de la exención de impuestos sobre sus sueldos y emolumentos pagados por el Consejo de Europa, se les otorga expresamente inmunidad de jurisdicción respecto a las manifestaciones hechas oralmente o por escrito y a los actos realizados por ellos con carácter oficial, dentro de los límites de sus atribuciones, incluso cuando su mandato haya finalizado<sup>182</sup>. En ninguna otra jurisdicción internacional se aprecia una disposición de este tipo<sup>183</sup>. Por último, a diferencia del resto de funcionarios del Consejo de Europa cuya inmunidad puede y debe ser levantada por el Secretario General del Consejo de Europa<sup>184</sup>, únicamente el TEDH en pleno será competente para renunciar a la inmunidad de los Jueces<sup>185</sup>, lo que contribuye a la independencia institucional respecto de la propia Organización.

En segundo lugar, el proceso de reforma ha valorado una serie de medidas complementarias que afectarían a las condiciones de servicio de los jueces del TEDH y que se han concretado en la adopción de un régimen de seguridad social y de pensión de jubilación, inexistentes hasta 2009, lo que suponía una situación anómala si se compara con otras jurisdicciones internacionales<sup>186</sup>, mientras que otras medidas más concretas para ayudar a los antiguos jueces del Tribunal a reincorporarse al mundo laboral tras la expiración de su mandato todavía se encuentran en estudio.

En principio, merece una acogida favorable el hecho de que finalmente se haya dispuesto que los jueces del TEDH quedan afiliados al Régimen de cobertura médica y social del

---

<sup>179</sup> CdE, CM, *Resolución sobre el Estatuto y condiciones de servicio de los jueces del TEDH y del Comisario de derechos humanos*, Doc. Résolution CM/Res(2009)5 consolidated, art. 2. Esta disposición remite al CEDH, reproduciendo la literalidad de su art. 51, si bien añade una mención expresa al Sexto Protocolo al Acuerdo General de privilegios e inmunidades del Consejo de Europa.

<sup>180</sup> CdE: *Acuerdo General de privilegios e inmunidades del Consejo de Europa*, de 2 de septiembre de 1949, art. 16; y *Sexto Protocolo al Acuerdo General*, de 5 de marzo de 1996, arts. 1 y 2.

<sup>181</sup> ZIMMERMANN, D., *op. cit.*, p. 509.

<sup>182</sup> *Acuerdo General de privilegios e Inmunidades del Consejo de Europa*, art. 18.a); y *Sexto Protocolo al Acuerdo General*, art. 3.

<sup>183</sup> A este respecto, véase ZIMMERMANN, D., *op. cit.*, p. 509.

<sup>184</sup> *Acuerdo General de privilegios e inmunidades del Consejo de Europa*, art. 19.

<sup>185</sup> *Acuerdo General de privilegios e inmunidades del Consejo de Europa*, arts. 16 y 18; y *Sexto Protocolo al Acuerdo General*, art. 4.

<sup>186</sup> ZIMMERMANN, D., *op. cit.*, p. 501.

Consejo de Europa<sup>187</sup> y que no pierden esta afiliación si deciden no quedar comprendidos en el régimen de pensiones del Consejo de Europa<sup>188</sup>. Esta medida no sólo protege individualmente al juez y a sus familiares, sino que también afecta al funcionamiento judicial al reducir su vulnerabilidad frente a influencias por parte de las entidades que gestionan este tipo de acuerdos<sup>189</sup>. Una reforma similar se introdujo también en 2009 respecto de la pensión de jubilación<sup>190</sup>, pero generó importantes dificultades al obligar a algunos jueces a cotizar a la vez al régimen de pensiones del Consejo de Europa y al régimen de pensiones nacional. Como forma de reforzar la independencia judicial, preservando también el derecho de todo juez a afiliarse al régimen de pensiones del Consejo de Europa, se introdujo mayor flexibilidad para elegir un régimen de pensiones (internacional, nacional o los dos). Así, se eliminó la obligatoriedad de cotizar al régimen de pensiones del Consejo de Europa y se permitió que los jueces que lo deseen puedan seguir cotizando a su régimen de pensión nacional sin tener que cotizar al mismo tiempo al régimen del Consejo de Europa. En todo caso, la decisión que adopte el juez en uno u otro sentido es irrevocable<sup>191</sup>.

Para ayudar a los antiguos jueces del Tribunal a reincorporarse al mundo laboral tras la expiración de su mandato, un aspecto, como vimos, esencial para garantizar su independencia, se ha propuesto la interrupción o suspensión de la carrera a nivel nacional de las personas que se incorporen como jueces al TEDH y el establecimiento del derecho a regresar a su puesto anterior después de su servicio, el reconocimiento de los años de servicios como jueces del TEDH tanto a efectos de antigüedad y de progreso en su carrera profesional como de cara a los derechos de jubilación, o la concesión de una “indemnización de transición” durante un cierto período de tiempo después del fin de su mandato para garantizarles una cierta seguridad. Adoptar una respuesta apropiada por parte de los Estados a estas cuestiones choca, sin embargo, con numerosos obstáculos, motivados fundamentalmente por la variedad de situaciones particulares de los jueces antes de ser elegidos (funcionarios, trabajadores en el sector privado, etc.) y por la diversidad de los sistemas nacionales en el plano jurídico, constitucional y político. Así, por ejemplo, la propuesta de que los antiguos jueces puedan ser nombrados automáticamente al Tribunal Constitucional o a una de las más altas jurisdicciones

---

<sup>187</sup> Esto es así desde 2009 (CM, *Résolution Res(2009)5 sur le statut et les conditions de service des juges de la Cour européenne des Droits de l'Homme et du Commissaire aux Droits de l'Homme*, de 23 de septiembre de 2009, art. 11), lo que contrasta con el régimen anterior que disponía que los jueces venían obligados a contratar, por su cuenta, un seguro adecuado para cubrir, durante el ejercicio de su mandato, los riesgos por incapacidad temporal, los gastos de atención médica (incluidos los gastos de maternidad), la incapacidad permanente y la muerte (CM, *Résolution Res(2004)50 relative au statut et aux conditions de service des juges de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, de 15 de diciembre de 2004, art. 5.1).

<sup>188</sup> CM, *Résolution Res(2015)5 modifiant la Résolution Res(2009)5 sur le statut et les conditions de service des juges de la Cour européenne des Droits de l'Homme et du Commissaire aux Droits de l'Homme telle que modifiée par la Résolution Res(2013)4*, de 15 de abril de 2015, art. 2; CM, *Direction générale de l'Administration, Conditions de service des juges de la Cour européenne des Droits de l'Homme et du Commissaire aux Droits de l'Homme – Pensions*, Doc. CM(2015)33, de 25 de febrero de 2015, párr. 7.

<sup>189</sup> ZIMMERMANN, D., op. cit., p. 502.

<sup>190</sup> CM, *Résolution Res(2009)5*, art. 10, previsión que contrasta igualmente con la previsión anterior que disponía que los jueces venían obligados a contratar, por su cuenta, un régimen de pensión de jubilación para el periodo correspondiente a su mandato (CM, *Résolution Res(2004)50*, art. 5.2).

<sup>191</sup> CM, *Résolution Res(2015)5*, art. 1; CM, Doc. CM(2015)33, párr. 1 a 6.

nacionales es constitucionalmente imposible en algunos países. Si bien parece existir acuerdo sobre la forma que debería adoptar la reforma en este ámbito: una recomendación del CM, se ha preferido posponer la adopción de nuevas medidas a la espera de un estudio más profundo de esta problemática<sup>192</sup>.

En tercer lugar, las garantías vinculadas con el funcionamiento general del TEDH pasa primeramente por examinar los cambios introducidos en la composición y nombramiento del personal de la Secretaría General del Tribunal, dado que su función principal consiste en proporcionarle el apoyo administrativo y jurídico del que precisa para el ejercicio de sus funciones judiciales, asumiendo, en particular, un importante papel en el filtrado de las demandas. Originariamente, su nombramiento estaba en manos del Secretario General del Consejo de Europa<sup>193</sup>, es decir, de una entidad externa al TEDH, lo que parecía una vía ideal para influir en las funciones judiciales del Tribunal<sup>194</sup>. Ciertamente es que había una excepción relevante: el Secretario General, que era el responsable de la organización y de las actividades de la Secretaría, bajo la autoridad del Presidente del TEDH, era elegido y cesado por el Pleno del Tribunal, existiendo una previsión similar para el Secretario General adjunto<sup>195</sup>. El Protocolo n° 14 incorporó a la Secretaría a los ponentes no judiciales o relatores, cuya función principal es asistir al juez único en su labor de declarar la inadmisibilidad o el archivo definitivo de demandas individuales manifiestamente inadmisibles (al concurrir una de las causas objetivas)<sup>196</sup>, previendo para este caso un nombramiento por el Presidente del TEDH a propuesta de su Secretario General<sup>197</sup>. La última reforma afectó al resto de personal de la Secretaría que, de conformidad con la idea de que el Tribunal debiera tener una más decisiva influencia en la selección del personal de su Secretaría<sup>198</sup>, son ahora nombrados por el Secretario del Tribunal bajo la autoridad de su Presidente<sup>199</sup>. Así, en la dirección de los servicios del TEDH también ha acabado asumiendo un papel relevante su Presidente, de ahí que su elección por el Pleno

<sup>192</sup> CDDH, *Rapport sur le processus de sélection et d'élection ...*, párr. 154, 155, 158-160; CM, *Draft Contribution of the CDDH to the evaluation provided for by the Interlaken Declaration*, Doc. DH-SYSC(2019)02, 23 de septiembre de 2019, párr. 129; “Observations de la CourEDH sur la contribution du CDDH ...”, párr. 21; Doc. CM/DEL/Dec(2020)130/4, párr. 6.

<sup>193</sup> *Règlement de la Cour*, de 1 de noviembre de 1998, art. 18. Esta disposición preveía la necesidad de que ese nombramiento se hiciera de acuerdo con el Presidente del TEDH.

<sup>194</sup> ZIMMERMANN, D., *op. cit.*, p. 451.

<sup>195</sup> *Règlement de la Cour*, de 1 de noviembre de 1998, arts. 15 y 16.

<sup>196</sup> *Reglamento del Tribunal*, art. 48.1; *Rapport explicatif au Protocole n° 14*, párr. 67. Véase también PASTOR RIDRUEJO, J. A., “El Protocolo n° 14 a ...”, *op. cit.*, p. 144; TEIJO GARCÍA, C.: “Nueva vuelta de tuerca: perspectivas de reforma del sistema judicial de Estrasburgo tras la adopción de la Declaración de Interlaken y la entrada en vigor del Protocolo n° 14 al Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de Estudios Europeos*, n° 55 Jul./Dic. 2010, p. 91.

<sup>197</sup> *Règlement de la Cour relatif à l'application provisoire de certaines dispositions du Protocole no 14 à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, de 1 de julio de 2009, art. 18A.

<sup>198</sup> Así, por ejemplo, un antiguo Secretario General del TEDH se expresó en los siguientes términos: “The judicial independence of the Court requires that the ultimate hierarchical superior of the staff who assist it in its judicial work be the President of the Court” (MAHONEY, P., “Separation of powers in the Council of Europe: the status of the European Court of the Human Rights vis-à-vis the authorities of the Council of Europe”, *Human Rights Law Journal*, vol. 24, no. 5-8, Nov 2003, p. 158).

<sup>199</sup> *Règlement de la Cour*, 1 de septiembre de 2012, art. 18.3.

del Tribunal, por mayoría absoluta, a través de voto secreto<sup>200</sup>, deban considerarse garantías importantes.

Las reformas dirigidas a la agilización del filtrado de las demandas también afectaron a las formaciones judiciales (juez único, Comités, Salas y Gran Sala) y al reparto de asuntos entre ellas. La nueva figura del juez único, encargado de inadmitir o archivar definitivamente los asuntos manifiestamente inadmisibles, aunque salva el carácter jurisdiccional del filtrado, se aleja de la “colegialidad” y de la “segunda instancia”, de ahí que resulte garantista excluir la institución del juez nacional en estas formaciones unipersonales (art. 26.3 CEDH). Si bien, como señala Zimmermann, cada juez debe ser independiente y existe la posibilidad de abstención y recusación<sup>201</sup>, entendemos que se trata aquí de preservar también la apariencia de independencia. También se prevé que, en caso de duda, el juez único puede remitir la demanda a un Comité de tres jueces o a una Sala para su examen complementario<sup>202</sup>. Por su parte, el Comité de tres jueces puede declarar admisible una demanda y dictar al mismo tiempo sentencia sobre el fondo (incluida la satisfacción equitativa), que será definitiva, siempre que exista una jurisprudencia consolidada (art. 28.1 CEDH). En este caso, la mayor garantía vendría constituida por la exigencia de que el pronunciamiento se adopte por unanimidad. En caso contrario, el caso pasará a una Sala de siete jueces (art. 29 CEDH)<sup>203</sup>. Además, la entrada en vigor del Protocolo nº 15 facilita la inhibición de una Sala en favor de la Gran Sala, al prever la supresión de la exigencia de la conformidad (o no oposición) de las partes, bastando la propuesta de la Sala para que el asunto pase a la jurisdicción de la Gran Sala, aunque se espera que se consulte a las partes al respecto antes de adoptar su decisión. Si bien es cierto que esta medida se pensó fundamentalmente para acelerar el proceso al tratarse de cuestiones graves<sup>204</sup>, vendría a dotar al Tribunal de una mayor independencia respecto de las partes.

Por otro lado, en junio de 2009, tras la reforma introducida en el art. 41 de su Reglamento, el TEDH adoptó una política de priorización de asuntos de cara a su tramitación, creando siete categorías que van desde los asuntos urgentes que afectan a demandantes vulnerables (categoría I) a los asuntos manifiestamente inadmisibles, que son tratados por un juez único (categoría VII)<sup>205</sup>. Esta política, sujeta a revisión periódica por parte del Tribunal, supone tomar en cuenta la importancia y urgencia de las cuestiones planteadas para elegir el orden del tratamiento de las demandas, examinándose lo antes posibles las “demandas prioritarias”, que son las relativas a los asuntos más graves y los que revelan la existencia de amplios problemas de fondo (categorías I, II y II)<sup>206</sup>. Si bien cuando hablamos de derechos humanos parece defendible concentrar recursos en los asuntos más

---

<sup>200</sup> *Règlement de la Cour*, art. 8.

<sup>201</sup> ZIMMERMANN, D., *op. cit.*, nota 1881.

<sup>202</sup> *Protocole n° 14*, art 7 (que inserta un nuevo artículo 27 en el CEDH); *Reglamento del TEDH*, art. 18.A, art. 27.A.4, art. 49.1 y art. 52A.

<sup>203</sup> *Protocole n° 14*, art. 8; *Rapport explicatif au Protocole n° 14*, párr. 68 y 69.

<sup>204</sup> *Rapport explicatif au Protocole n° 15*, párr. 16 a 20.

<sup>205</sup> TEDH: *La politique de priorisation de la Cour, de 22 de mayo de 2017*.

<sup>206</sup> *Reglamento del Tribunal*, art. 41.

graves, este tipo de categorizaciones podrían acabar desnaturalizadas en sucesivas revisiones<sup>207</sup>, por lo que conviene permanecer vigilantes.

Otra interesante reforma que afecta a la independencia judicial se ha producido en el marco del procedimiento de modificación del Reglamento del TEDH. Si bien su aprobación es una función que corresponde al Tribunal reunido en Pleno (art. 25.d) CEDH), el nuevo art. 116 del Reglamento, modificado por el TEDH el 14 de noviembre de 2016, prevé que las Partes contratantes, las organizaciones que poseen experiencia en materia de representación de demandantes ante el Tribunal, así como los colegios de abogados deben ser consultadas respecto de toda propuesta de modificación del Reglamento que tenga una incidencia directa en el desarrollo del procedimiento, invitándoseles a presentar observaciones escritas. Adoptando esta modificación, el Tribunal acoge la pretensión de los Estados, expresada en la Declaración de Brighton en 2012, pero al mismo tiempo contrarresta esta posible vía de influencia gubernamental dando cabida a otro tipo de entidades no estatales, alegando que su perspectiva es altamente pertinente<sup>208</sup>.

Tampoco deben olvidarse aquellas reformas dirigidas a aumentar el diálogo con otros actores del sistema del CEDH, que, si bien deben valorarse positivamente por lo que suponen, también podrían llegar a ser fuente de influencias externas a los jueces del TEDH, por lo que conviene permanecer vigilantes también en este ámbito. A este respecto, cabe destacar, por ejemplo, las mejoras introducidas en el diálogo con los Estados (a través de la práctica de mantener reuniones periódicas con los Agentes gubernamentales o de alentar el uso de la intervención de terceros por Estados distintos del Estado demandando), con otras jurisdicciones nacionales (como la Red de Tribunales Superiores o el nuevo procedimiento consultivo del Protocolo nº 16) y otros tribunales y órganos internacionales (a través de contactos regulares con el TJUE, la CorteIDH, la Corte africana o el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas), pero también dentro de la Organización, con el Comité de Ministros (como los dos procedimientos -por incumplimiento y de interpretación- incorporados por el Protocolo nº 14 en el art. 46 CEDH) o con el Comisario de Derechos Humanos (que también puede hacer uso de la intervención de terceros de conformidad con el art. 36.3 CEDH), así como con los representantes de los demandantes (en particular, con el Consejo de la Abogacía Europea -CCBE-) o con la sociedad civil (por ejemplo, a la hora de reformar el Reglamento del TEDH)<sup>209</sup>.

Otro importante elemento introducido por el Protocolo nº 15 tiene que ver con la inclusión en el Preámbulo del CEDH de la mención al margen de apreciación junto al principio de

---

<sup>207</sup> Nos referimos a este aspecto como un posible peligro potencial, ya que por el momento desde 2017 no ha habido ninguna revisión. Hay que tener en cuenta además que: “La Sala y su Presidente pueden sin embargo obviar estos criterios y reservar una tramitación prioritaria a una demanda en particular” (art. 41 Reglamento del TEDH).

<sup>208</sup> Cour EDH: *Rapport annuel 2016*, p. 12.

<sup>209</sup> Véase, por ejemplo, a este respecto, CM, CDDH, *b. Contribution du CDDH à l'évaluation prévue par la Déclaration d'Interlaken*, Doc. CM(2019)182-add, de 4 de diciembre de 2019, párr. 136 a 145.



subsidiariedad, que no debiera considerarse como meramente retórica o reiterativa<sup>210</sup>. Privilegiar este elemento del principio de subsidiariedad frente a los demás que lo componen resulta preocupante, porque parece más un intento de garantizar las competencias nacionales que la protección efectiva de los derechos convencionales<sup>211</sup>. De este modo, “le Protocole n° 15 emporte un risque non négligeable de permettre, à l’avenir, une certaine “instrumentalisation” du principe de subsidiarité”<sup>212</sup>. Esta amenaza a la independencia judicial, por el momento latente, dependerá del uso que se haga en el futuro de esta nueva previsión.

Por último, aunque desde el principio del proceso de reforma se adoptaron algunas medidas para incrementar el presupuesto del Tribunal y de este modo contratar a más personal<sup>213</sup>, los esfuerzos no solo resultaron insuficientes<sup>214</sup>, sino que se hicieron además a expensas del presupuesto del Consejo de Europa<sup>215</sup>. Una amenaza a la independencia judicial deriva, por tanto, del hecho de que los gastos de funcionamiento del Tribunal corren a cargo del Consejo de Europa (art. 50 CEDH) y de que cualquier incremento en

---

<sup>210</sup> En este sentido, véase, por ejemplo, LÓPEZ GUERRA, L. M., “Los Protocolos de reforma n° 15 y 16 al Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Civitas. Revista española de derecho europeo*, n.º 49, 2014, pp. 15-16. Un importante argumento a favor de esta interpretación vendría constituido por el origen mismo de esta disposición: la propuesta contenida en el Proyecto de Declaración de Brighton presentado por Reino Unido, si bien finalmente fue rechazada (*Draft Brighton Declaration*, presented on 23 February 2012, par. 23. c); CDDH, *Rapport final du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention européenne des droits de l’homme*, Doc. CDDH(2012)R74 Addendum I, 15 février 2012, anexo III, parte 5, p. 45).

<sup>211</sup> Véase esta preocupación en CDDH(2012)R74 Addendum I, anexo III, parte 5, pp. 45 a 48 ; TEDH, *Avis préliminaire de la Cour établi en vue de la Conférence de Brighton*, 20 février 2012; GASULL FIGUERAS, L., *La nueva reforma del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Informe “El tiempo de los derechos”, núm. 27, noviembre 2012, pp. 6 y 9; RUNAVOT, M.-C., “Le Protocole n° 16 à la Convention européenne: réflexions sur une nouvelle espece du genre”, *Revue générale de droit international public*, 2014, vol. 118, n°1, nota 12, p. 91; TULKENS, F., “La Cour européenne des droits de l’homme et la déclaration de Brighton. Oublier la réforme et penser l’avenir”, *Cahiers droit européen*, 2012, p. 341; AMNISTÍA INTERNACIONAL, “Declaración de Brighton: Estados deben tratar con seriedad Tribunal Europeo, no cuestionar independencia”, *Nota de prensa*, de 20 abril 2012 (disponible en: <https://www.amnesty.org/es/press-releases/2012/04/brighton-trib-eur-no-cuestionar-independencia/>); INSTITUT DE DRETS HUMANS DE CATALUNYA, *La nueva reforma del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, HURI-AGE Consolider-Ingenio 2010, Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, Noviembre de 2012, p. 9 (disponible en: [www.corteidh.or.cr/tablas/r29690.pdf](http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29690.pdf)).

<sup>212</sup> SZYMCZAK, D., “L’institutionnalisation du dialogue des juges: un nouvel espoir pour une vraie subsidiarité?”, *Journal d’actualité des droits européens*, 2013, nota 4 (disponible en: <https://revue-jade.eu/article/view/406>).

<sup>213</sup> Este aumento de presupuesto, conseguido en parte ya en 2001, permitió contratar a mayor número de juristas (PASTOR RIDRUEJO, J. A.: “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la reforma de la reforma”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, n° 6-7, 2000-2001, p. 433) y de personal administrativo (CM, *Déclaration sur la protection des Droits de l’Homme et des libertés fondamentales en Europe - Garantir l’efficacité à long terme de la Cour Européenne des Droits de l’Homme*, 8 novembre 2001, Doc. CM/Decl(08/11/2001); CM, Délégués de Ministres, Décisions adoptées, *Groupe d’évaluation chargé d’examiner les besoins au moyen terme de la Cour européenne des Droits de l’homme*, Rapport, Doc. CM/Del/Dec(2001)773/4.6, 21 novembre 2001).

<sup>214</sup> Cour EDH: *Mémoire du Président de la Cour Européenne des Droits de l’Homme aux Etats en vue de la Conférence d’Interlaken*, 3 juillet 2009, párr. 3.

<sup>215</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Comentarios de las ONG sobre el informe provisional del Grupo de Sabios*, agosto de 2006, IOR 61/019/2006, párr. 8.

su presupuesto supone recortes en otras actividades de la Organización. Pero además de carecer de presupuesto propio, el TEDH no tiene capacidad para influir ni en la elaboración del presupuesto, ni proponer partidas presupuestarias complementarias, ni distribuir el presupuesto, sin el apoyo del Secretario General del Consejo de Europa<sup>216</sup>, lo que contrasta con la situación de otros tribunales internacionales<sup>217</sup>.

## VII. CONCLUSIONES

1. Valorar si la reforma del sistema de garantía del CEDH ha contribuido a la mejora de la independencia de los jueces del TEDH exige tener en cuenta, en primer lugar, que no se pueden trasponer de manera automática a la esfera internacional los principios desarrollados en el ámbito doméstico en materia de independencia judicial. En segundo lugar, que el menoscabo a la independencia de los jueces internacionales puede también venir de una gran variedad de actores (las partes, los Estados y otros actores políticos, otros tribunales y jueces, la sociedad civil) y de factores (personales, procesales, institucionales, etc.) con capacidad de influencia inapropiada, cuya identificación se encuentra en permanente construcción. En tercer lugar, que las garantías concretas a adoptar para preservar la independencia judicial en las mejores condiciones deben abarcar el proceso de nombramiento, la seguridad o inamovilidad en el cargo, así como todas aquellas medidas adicionales con capacidad para garantizar una toma de decisiones judiciales sin distorsiones procedentes de interferencias o influencias externas inadecuadas, teniendo en cuenta además que estas garantías no deben menoscabar la confianza en el sistema judicial correspondiente. Y en cuanto lugar, que no existe tampoco un modelo único de independencia judicial en el plano internacional, por lo que aquella valoración debe hacerse atendiendo al contexto normativo, institucional y político concreto en el que opera el TEDH.

2. La reforma del sistema de garantía del CEDH merece una valoración positiva en su conjunto por haberse ocupado tempranamente de la mejora de la independencia de los jueces del TEDH, considerando además esta línea de actuación como uno de los factores clave en la configuración de autoridad y legitimidad del Tribunal y, en consecuencia, para la viabilidad futura del sistema. Sin embargo, las reformas adoptadas raramente han alcanzado el nivel convencional, dotándolas de carácter vinculante en contadas ocasiones, lo que ha obligado a recurrir a otro tipo de estrategias. Además, no se ha adoptado un enfoque global e integrado hasta 2016, lo que ha implicado un retraso significativo en la adopción de las reformas necesarias en este ámbito. Esta situación dificulta realizar por el momento un análisis empírico del funcionamiento global de las medidas adoptadas, a lo que se añade el hecho de no contar con un sistema adecuado para medir la apariencia de independencia. Esperemos que la ampliación hasta 2024 del plazo para la evaluación definitiva de la reforma en este punto sea efectivamente utilizado para afrontar los desafíos pendientes. En todo caso, lo que sí parece claro es que la clausura formal del

---

<sup>216</sup> Recuérdese que los dos únicos órganos competentes en este ámbito son el Secretario General y el CM, correspondiendo al Secretario General someter el presupuesto anual del Consejo de Europa a la aprobación del CM (art. 38 Estatuto del Consejo de Europa).

<sup>217</sup> ZIMMERMANN, D., *op. cit.*, pp. 488 a 492.

*proceso de Interlaken* implica la imposibilidad, al menos a corto plazo, de recurrir a la reforma convencional para la adopción de medidas en este ámbito, lo que podría llegar a constreñir de manera significativa el alcance de la reforma necesaria.

3. Por lo que a las garantías en el nombramiento de los jueces se refiere, parece también incuestionable la incidencia positiva que sobre la independencia judicial tienen muchas de las medidas adoptadas en este ámbito relacionadas con la determinación de los criterios de selección y de las características de los procedimientos de selección nacional, la creación del Panel consultivo de expertos y el refuerzo de las sinergias con la fase de elección a nivel europeo, el establecimiento de la Comisión AS/Cdh de la AP, los cambios introducidos en el proceso de designación del juez *ad hoc* y las restricciones en el recurso a la figura del juez nacional. No cabe duda de que todo ello contribuye a limitar la capacidad de incidencia política de los diferentes actores, a garantizar la legitimidad del proceso y la más alta cualificación profesional de los candidatos, además de dotar de más estabilidad a la composición del Tribunal.

No obstante, se pueden identificar algunos importantes desafíos todavía pendientes a este nivel. Por un lado, los criterios de selección y las características de los procedimientos de selección nacional, si bien han adquirido un alto grado de definición, se contienen en textos de naturaleza meramente recomendatoria, siendo tal vez necesario dotarles de una mayor fuerza jurídica. Por otro lado, falta corregir los riesgos que entrañan el elemento político y la falta de transparencia en la elección por la AP. Además, la existencia del Panel y de la Comisión AS/Cdh viene a añadir complejidad al proceso de nombramiento de los jueces, incluso una cierta duplicidad, por lo que parece necesario un replanteamiento, por ejemplo, atribuyendo mayores poderes de instrucción al Panel o refundiéndolos en un único órgano de expertos. Por último, la designación del juez *ad hoc* sigue sin responder a los mismos parámetros que los jueces titulares, aunque, tal vez más que revisar su proceso de nombramiento, convendría plantearse prescindir de esta figura o, como mucho, relegar su uso a los asuntos interestatales.

4. En cuanto a las garantías de estabilidad e inamovilidad en el cargo, la introducción de un mandato largo de nueve años y su carácter no renovable, vienen a garantizar la continuidad del Tribunal y a reforzar su independencia, cerrando una importante vía de influencia directa sobre los jueces. También parece satisfactoria la reforma introducida por el Protocolo nº 15 que implica elevar la edad de jubilación obligatoria al ser acorde con la práctica del Panel consultivo de expertos de rechazar a candidatos jóvenes por carecer de la experiencia necesaria para ser jueces del TEDH. Pero la no renovación del mandato amplifica la problemática cuestión de la reincorporación de los jueces al mundo laboral tras la expiración de su mandato, un desafío nada desdeñable que todavía se encuentra en estudio para la búsqueda de soluciones.

5. Respecto de la última categoría de garantías, no cabe duda de que medidas como la mejora de las condiciones de servicio de los jueces del TEDH (por ejemplo, en materia de jubilación o de cobertura médica y social) o la modificación en la composición y nombramiento del personal de la Secretaría deben ser valoradas muy positivamente en la medida en que reducen la posibilidad de presiones externas. Las reformas que afectan a

las formaciones judiciales y al reparto de asuntos entre ellas, la introducción de una política de priorización, la mención al margen de apreciación en el Preámbulo del CEDH, la necesidad de oír a los Estados y a otras entidades no estatales antes de decidir una modificación del Reglamento del Tribunal, las medidas encaminadas a la mejora del diálogo con otros actores del sistema del Convenio, contribuyen al logro de importantes objetivos fijados por el proceso de reforma de cara a garantizar la viabilidad del sistema a futuro. Pero desde la perspectiva de la independencia judicial podrían llegar a ser fuente de influencias externas a los jueces del TEDH, por lo que conviene permanecer vigilantes y hacer un seguimiento de la implementación de todas estas medidas a la luz de la práctica para valorar su impacto con el fin de adoptar, en su caso, las medidas correctivas necesarias.

Por otro lado, la independencia judicial depende también de cuestiones todavía no resueltas como la generalización del reconocimiento de los años de servicio como juez del TEDH, la ausencia de garantías en cuanto a su empleo futuro o el miedo a posibles represalias. No obstante, una de las principales problemáticas a este nivel sigue viniendo constituida por las previsiones en materia de financiación del TEDH. Si bien somos conscientes de las implicaciones políticas y económicas que se derivarían, lo cierto es que se trata de una reforma necesaria que habrá que afrontar en algún momento.

6. En definitiva, el proceso de reforma del sistema del CEDH contribuye a una mejora de la independencia de los jueces del TEDH, pero las medidas adoptadas no son suficientes al existir un importante margen de mejora. Resulta necesario ofrecer garantías adicionales para preservar esta independencia, como, por otra parte, ha reconocido el propio CM, al decidir mantener abierto el proceso de reforma en este punto, por lo que habrá que seguir atentos a los nuevos desarrollos que se vayan produciendo y, muy especialmente, a la evaluación definitiva prevista para finales de 2024.