

EI (AUTO)GOBIERNO DE LA JUSTICIA EN ESPAÑA: ORÍGENES Y SITUACIÓN ACTUAL.

Miguel Carmona Ruano

Enero 2008

I.- ORÍGENES

1.- La Justicia en el franquismo.

Para comprender la situación actual del gobierno de la justicia en España resulta necesaria una referencia, aunque sea breve, a los antecedentes inmediatos, que se sitúan en el período franquista.

La dictadura de Franco, como todo sistema totalitario, tenía una vocación de acumular en sus manos todo el poder. Incluso las llamadas “Leyes Fundamentales” del régimen proclamaban abiertamente que la estructura política del Estado era la “unidad de poder y diversidad de funciones”: en la filosofía del régimen, la Justicia, a la que se negaba la condición de “poder”, era una de las “funciones” de este poder único.

Este objetivo de concentrar todo el poder en manos del “caudillo” y de su partido único, el “*Movimiento Nacional*”, se obtendría, en el ámbito de la justicia, asegurando por una parte el control sobre los jueces y reservando, por otra, todas las decisiones judiciales “políticamente calientes” a tribunales especialmente seguros.

De este modo, las notas que definirían a la organización judicial de la dictadura serían:

a. La depuración

Desde el principio de la Guerra civil, a medida que los rebeldes avanzaban, y de modo más intenso cuando alcanzaron la victoria, la carrera judicial –como, por otra parte, todos los cuerpos estatales- fue profundamente depurada de todos sus miembros sospechosos de no ser “adictos al régimen”, según la terminología oficial. La confirmación en el cargo dependía de la decisión de una Comisión de Depuración que asegurase su fidelidad. Muchos, en especial en los niveles superiores, optaron por el exilio; otros, menos afortunados, corrieron peor suerte.

b. La Escuela Judicial.

Creada en 1944, su objetivo proclamado, según el propio preámbulo del Decreto de creación, era el de “crear una milicia del derecho, identificada con los principios del *Movimiento Nacional*”. El paso por la Escuela formaba parte del proceso de selección previo al primer nombramiento.

c. Los Tribunales especiales.

Pese a estas medidas, el régimen aún no las tenía todas consigo respecto de unos tribunales nominalmente independientes, con jueces nombrados de por vida, con una tradición técnica y funcional, que ciertamente tenían pocos deseos de convertirse en héroes, pero que podrían no actuar, ante un caso concreto, del modo deseado por el poder.

Para evitar este riesgo, los asuntos más directamente políticos se reservaban a tribunales especiales. Desde el principio de la guerra, la oposición política al régimen se definió como “rebelión militar” y, de modo consecuente, su enjuiciamiento correspondía a tribunales militares. Años después de acabada la guerra, estos tribunales siguieron dictando penas de

muerte y en otros casos de prisión por este delito. El ámbito de esta definición se fue reduciendo progresivamente, pero incluso en 1975, casi 40 años después y pocos meses antes de la muerte de Franco, fueron tribunales militares los que pronunciaron las últimas penas de muerte ejecutadas en España.

Esta reducción del ámbito de competencias de la jurisdicción militar su suplió con la creación de un tribunal civil especial, el *Tribunal de Orden Público*, competente para el enjuiciamiento de los delitos con implicación política (entre ellos, los más frecuente, “asociación ilegal” y “propaganda subversiva”), hasta su supresión en 1977, ya en plena transición.

Incluso en los últimos años, en los 70, cuando los tribunales ordinarios osaron iniciar procesos penales en casos de abusos policiales, las “*Cortes*” (el remedo de poder legislativo), aprobaron una ley reservando el enjuiciamiento de funcionarios policiales a las Audiencias Provinciales, consideradas más fiables en cuanto que sus miembros eran más antiguos. Los alcaldes y los jefes del “Movimiento Nacional” tenía ya este fuero personal desde los primeros momentos.

d. La “aptitud especial” y el Consejo Judicial.

El control político sobre los nombramientos iniciales se aseguraba mediante la exigencia de un “certificado de buena conducta” expedido por la policía, como prerrequisito para concurrir a las oposiciones de ingreso.

El sistema de control se completaba con la erección de un “Consejo Judicial”, compuesto por los Presidentes de las distintas Salas del Tribunal Supremo, con funciones consultivas respecto de la designación de todos los miembros de los órganos colegiados e incluso de todos los jueces con destino en las principales ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, etc.): el nombramiento requería la opinión favorable del Consejo Judicial

sobre la “especial aptitud” del candidato y, tras este filtro, estaba sometido finalmente en los niveles superiores a la decisión discrecional del Ministro de Justicia. Por su parte, el Ministro de Trabajo se reservaba el nombramiento, también discrecional, de los integrantes de los tribunales laborales desde la primera instancia.

2.- Funcionamiento real del poder judicial.

Con todas estas prevenciones, el control político directo sólo resultaba eficiente en la medida en que estuvieran en juego intereses políticos del régimen (o personales de sus allegados). Fuera de los “casos calientes”, la Justicia del día a día era relativamente independiente, si bien ideológicamente anclada en las concepciones morales y políticas que servían de soporte al régimen, que obviamente también marcaban el signo de la legislación aplicable.

España tenía –y tiene- una fuerte tradición burocrática, basada en el acceso a las funciones públicas a través de un concurso público (las célebres “oposiciones”) y en el sistema de carrera. La Justicia no era una excepción. Ya desde la Ley Orgánica Provisional de 1870 (que, pese a su nombre, se mantuvo en vigor más de un siglo), el acceso a la carrera judicial se realizaba por medio de un concurso público entre licenciados en Derecho, ante un tribunal formado por magistrados del Tribunal Supremo, profesores universitarios y otros juristas y cuya alta exigencia técnica requería de una preparación mínima de dos o tres años. La superación de esta difícil prueba otorgaba (y sigue otorgando) a quien la superaba un cierto sentimiento de “propiedad” sobre un puesto tan difícilmente obtenido. Incluso en el lenguaje coloquial se habla de tener una “plaza en propiedad”, que confiere a quien la adquiere un alto nivel de estabilidad en su desempeño.

Ciertamente, como se ha dicho, para concurrir a las oposiciones había que presentar una “certificado de buena conducta” expedido por la policía. Pero, de hecho, la policía tampoco era tan eficiente, salvo naturalmente en los casos más evidentes, por lo que esta exigencia lo que tuvo fue más bien un efecto disuasorio para posibles candidatos que pudieran prever un informe contrario. De este modo, el acceso técnico y el sistema de carrera, desarrollado a través de sucesivos ascensos basados en la antigüedad, permitieron una cierta independencia real mayor de la que se podría suponer tras los sucesivos filtros, aunque el control ideológico quedaba, en todo caso, asegurado a través de la ausencia de magistrados situados abiertamente en posiciones contrarias al régimen y por medio de la propia legislación y de una jurisprudencia unificadora de su aplicación emanada de un Tribunal Supremo todos cuyos miembros poseían la “aptitud especial” mencionada y habían sido nombrados libremente por el Ministro de Justicia.

3.- Los últimos años del régimen y el nacimiento de la idea del autogobierno.

Pero, al final, la Justicia, como no podía ser menos, tampoco resultó estar tan distante de la sociedad. Durante los años 60 y, más intensamente, en los 70, la disidencia crecía en todos los ámbitos sociales. Primero entre la clase obrera organizada y entre los estudiantes, pero al final en todos los campos, incluso en el seno de las Fuerzas Armadas. La Justicia no fue ajena a esta movilización social.

A comienzos de los años 70 nació una asociación clandestina, *Justicia Democrática*, de la que formaban parte jueces, fiscales y secretarios judiciales, que llegó a contar con más de 200 miembros, y cuyo objetivo era el de lograr que en España tuviéramos un sistema legal

democrático y una Justicia homologable a la de nuestros vecinos europeos. Entre éstos, Italia representaba el modelo más sugestivo. Por su especial proximidad en idioma, cultura y modo de vida, y también por el apoyo expreso que prestó a las fuerzas democráticas que empezaban a tener una creciente presencia social en España.

Pero no era sólo una cuestión de proximidad. La organización judicial italiana, y en especial el *Consiglio Superiore della Magistratura*, con su composición mixta de magistrados y otros juristas, nos parecía el sistema más adecuado para reforzar la independencia judicial mediante la creación de una institución de autogobierno que asumiera las decisiones relativas al estatuto personal de los jueces, evitando así cualquier interferencia política directa, al tiempo que aseguraba el equilibrio con la legítima responsabilidad política emanada de las instituciones representativas de la soberanía nacional.

Esta propuesta de *Justicia Democrática* de establecer también un Consejo del Poder Judicial en la futura democracia española, siguiendo el modelo italiano, fue acogida durante la transición por varios partidos políticos e introducida así en el debate constitucional. La “Revolución de los Claveles” en Portugal y su Constitución de 1976, en la que se preveía también un *Conselho da Magistratura*, creado en 1977, nos dio el impulso final.

Como consecuencia, tras las primeras elecciones generales, la Constitución aprobada en 1978 incluye, en su artículo 122.2, el texto siguiente:

“El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La Ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.”

II.- EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

1.- El modelo español de autogobierno.

Pero el Consejo español no es una copia servil del modelo italiano. Como reflejo de la juventud de la democracia que estaban construyendo, los redactores de nuestra Constitución fueron más osados y con ello llegaron más allá en el diseño del autogobierno.

Como en Italia, el Consejo español está compuesto por una mayoría de magistrados (12 de sus 20 miembros). Pero, en contraste con el modelo, en él no hay miembros *ex officio*, como el Fiscal General, y mientras que en Italia –como en Francia- el Consejo está presidido por el Presidente de la República, mostrando así el signo político de la institución, su equivalente español está presidido por un 21º miembro, elegido por el propio Consejo, que preside al mismo tiempo el Tribunal Supremo, resaltando así su autonomía. Y el Consejo, como se ha visto en el texto transcrito, no se define sólo por sus funciones, son también, de modo general, como el “órgano de gobierno” del poder judicial.

2.- Funciones del Consejo

No obstante, la definición de sus funciones no ha sido pacífica. Desde sus comienzos ha estado marcada por la tensión entre un órgano visto básicamente como una institución de garantía institucional de la independencia y otra más amplia, de un pleno gobierno de la Justicia. La expresión legal: “*La Ley orgánica establecerá (...) sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario*”, deja abierta la respuesta, y de hecho las sucesivas leyes, de 1980, 1985, 1994, 1998, 2001 y 2003, que alternativamente ampliaron o

redujeron su ámbito de competencia, son un buen ejemplo de esta tensión. Pero, de alguna manera, la definición inicial (“*El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo*”) tiene, sin duda, una fuerza expansiva que ha marcado el desarrollo de esta institución.

Hoy, tras las últimas reformas de la Ley Orgánica, aprobadas con el consenso de las principales fuerzas políticas, sus funciones, resumidas, pueden clasificarse del siguiente modo:

a.- Funciones determinadas por la propia Constitución:

- Propuesta de nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo, que a su vez, como se ha dicho, preside el propio Consejo.
- Propuesta de nombramiento de dos de los miembros del Tribunal Constitucional.
- Opinión no vinculante sobre el nombramiento del Fiscal General del Estado.
- Inspección de los Juzgados y Tribunales.
- Nombramiento inicial de jueces y magistrados, formación tanto inicial como continua, nombramientos posteriores, ascensos y traslados.
- Cese y jubilación de jueces y magistrados.
- Ejercicio de la potestad disciplinaria sobre jueces y magistrados.
- En general, todas las decisiones relativas al estatuto personal de los jueces y magistrados (permisos, vacaciones, excedencias, etc.)

b.- Funciones no estrictamente definidas por la Constitución, pero implícitas en ella:

- Autorregulación de su propia estructura administrativa.

- Nombramiento del personal al servicio del propio Consejo (entre miembros de la carrera judicial y de la función pública).
- Administración y gestión de su propio presupuesto, aprobado globalmente por las Cortes Generales.

c.- Funciones definidas por la Ley Orgánica del Poder Judicial

- Emisión de informe sobre todas las normas legales que han de ser aprobadas por las Cortes Generales o por los Parlamentos o asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas que se refieran a:
 - o Organización judicial
 - o Establecimiento y modificación de Juzgados y Tribunales
 - o Estatuto de jueces y funcionarios judiciales
 - o Leyes de procedimiento
 - o Leyes que afecten a los derechos humanos y a su garantía ante los tribunales.
 - o Leyes penales
 - o Leyes penitenciarias.

- Potestad reglamentaria en un amplio capítulo de materias, entre las que se encuentran:
 - o Estatuto de jueces y magistrados (en la parte no sujeta a reserva de ley)
 - o Formación y Escuela Judicial.
 - o Normas de gobierno interno de los Tribunales y de asignación de casos entre los de competencia coincidente.

- Funcionamiento de los Tribunales (publicidad de los horarios de funcionamiento y de las horas de audiencia, aprobación de sistemas informáticos y de software aplicado por los tribunales, protección de datos personales, publicación de sentencias y autos, etc.)
- Nombramiento de jueces de paz
- Inspección y control de la actividad de Juzgados y Tribunales.
- Cooperación judicial.

Como consecuencia lógica de esta amplia competencia, el Consejo está obligado a elaborar una memoria anual de su actividad y de la actividad y funcionamiento de los órganos judiciales, que el Presidente presenta y expone a las Cortes Generales.

3.- Composición del Consejo.

La decisión política de conferir al Consejo General del Poder Judicial este importante papel de “órgano de gobierno del poder judicial” ha tenido una repercusión directa en las dificultades que se han puesto de manifiesto respecto de su composición.

Si volvemos la vista atrás, al texto constitucional, en él (art. 122.3) se establece lo siguiente:

3. El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un periodo de cinco años. De estos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión.

Como se puede comprobar, la elección de los ocho “abogados y otros juristas” queda claramente regulada: cuatro de ellos son elegidos por el Congreso de los Diputados y los otros cuatro por el Senado, en ambos casos con una mayoría reforzada, tendente a asegurar el consenso en la designación. Pero en lo que respecta a los primeros doce miembros, los judiciales, la Constitución no ofrece un texto cerrado, sino que de alguna manera deja a la Ley Orgánica la definición final sobre su designación (“*en los términos establecidos por la Ley Orgánica*”), con la única condición de que esos doce serán “*jueces y magistrados de todas las categorías judiciales*”).

La preposición utilizada por la Constitución, “entre”, ha dado lugar a una controversia que ha acompañado al Consejo desde sus inicios, y en especial desde su reforma por la Ley Orgánica del Poder Judicial, en 1985.

Los detalles de esta controversia, que dista mucho de ser gramatical, requieren de una explicación previa sobre las peculiaridades de la transición que tuvo lugar en España entre dictadura y democracia.

Antes hice referencia a un grupo, *Justicia Democrática*, que desde su nacimiento se integraba, desde el interior de la organización judicial, en la movilización general de la sociedad española para poner fin a la excepcionalidad política en que vivíamos.

Tras la muerte del dictador en 1975 una parte del *Movimiento Nacional* (el partido único), empezó a moverse hacia un cambio político que, en su designio, estuviera controlado por ellos en la mayor medida posible. Pero la puerta, una vez entreabierta, permitió la entrada de una sociedad que ya no aceptaba menos que una democracia normalizada, y de este modo comenzó un proceso acelerado de transición que llevó a las elecciones generales de 1977 y a la promulgación de la Constitución vigente, de 1978. Sin embargo, este final negociado de la dictadura tuvo también sus costes, y uno de los más importantes fue el mantenimiento de

todos los aparatos del Estado heredados del pasado. En España el fin de la dictadura no vino acompañado de ningún tipo de depuración: ni en el Ejército, cuyo espíritu e incluso cuyos símbolos continuaban siendo los de los vencedores de la guerra civil (costó años la retirada de los cuarteles de retratos de Franco) y cuyos generales procedían aún del “Ejército Nacional”; ni en la diplomacia, ni en la administración pública ni, obviamente, en la judicatura. Tanto el Tribunal Supremo como los presidentes de todos los Tribunales como, en definitiva, toda la jerarquía judicial, permanecieron intactos.

En este clima político, el papel de *Justicia Democrática* como integrante de la oposición contra el régimen había perdido sentido y por ello sus miembros estimaron que su mejor contribución a la naciente democracia sería otra: la promoción de asociaciones judiciales en una sociedad democrática normalizada. Pero los primeros intentos llevados a cabo por jueces, fiscales y secretarios judiciales se encontraron con la oposición activa del gobierno, que veía en estas asociaciones una amenaza y que finalmente impuso un artículo específico en la Constitución, el 127, que prohibía este tipo de asociaciones para jueces y fiscales y que consentía únicamente la constitución de asociaciones separadas de unos y otros en las condiciones fijadas por la ley.

De este modo, una vez promulgada la Constitución, se creó una asociación general de jueces, la *Asociación Profesional de la Magistratura* (APM), nacida con vocación de integrar a todos los jueces que desearan asociarse y que, de hecho, contó con la afiliación inicial de una gran mayoría de ellos. Pero una parte significativa de estos afiliados eran jueces que habían sido nombrados en los años 50 y 60, que no habían participado en el proceso previo de gestación, y entre los cuales empezó a formarse una especie de recelo frente a quienes habían formado parte de *Justicia Democrática*, que se percibía por ellos como un grupo homogéneo (lo que,

ciertamente, distaba mucho de ser) y, lo que era peor, como un grupo “politizado”, enfermedad contra la que ellos se consideraban a sí mismos vacunados.

Pido disculpas por este largo preámbulo, pero me parecía necesario para explicar las peculiaridades de la composición del primer Consejo General del Poder Judicial y de los sucesivos vaivenes en su regulación.

La mencionada desconfianza de la mayoría de los jueces asociados era obviamente compartida por un gobierno que representaba a su vez a una mayoría política inclinada hacia la derecha que triunfó en las elecciones de 1977 y que estaba formado en parte por antiguos franquistas que, para asegurar su control sobre el nuevo órgano de gobierno de la Justicia y aislar las posibles malas influencias aprobó una primera Ley Orgánica, en 1980, que imponía unas restricciones calculadas: un número mínimo de miembros necesarios para formar una asociación (evitando así el riesgo del posible nacimiento de otra minoritaria), requisitos acumulados para las candidaturas al Consejo, que quedaban así en manos de la asociación única que la Ley propiciaba y, *last but not least*, un sistema mayoritario de votación, de modo que la mayoría pudiera imponer la totalidad de sus candidatos, como de hecho hizo, rompiendo incluso el pacto interno al que se había llegado en el seno de la Asociación para incluir, entre los 12 vocales judiciales, uno que había formado parte de la antigua *Justicia Democrática*. Incluso esta modesta participación se consideró intolerable por la mayoría.

Los efectos perversos de estas previsiones legales se hicieron evidentes cuando en 1982 las urnas trajeron un cambio en la mayoría política y el Partido Socialista, PSOE, llegó al gobierno: los miembros laicos del Consejo afines a la mayoría política anterior constituyeron con los doce miembros judiciales un bloque compacto que empezó a actuar como oposición política activa al nuevo Gobierno y a sus reformas.

En este clima, dos hechos marcaron los acontecimientos posteriores. En primer lugar, las tensiones que se manifestaban en el seno de la Asociación desembocaron en que en 1984 se hiciera imposible mantener un modelo que podría haber sido similar al italiano: asociación única con diferentes corrientes de opinión dentro de ella. De este modo, no sólo quienes procedían de la antigua *Justicia Democrática*, sino también otros colegas abandonaron la *Asociación Profesional de la Magistratura* para crear otras dos asociaciones: *Jueces para la Democracia* y *Francisco de Vitoria*. A partir de entonces, el modelo asociativo español es de la una pluralidad de asociaciones, que recientemente se ha completado con el nacimiento de una cuarta, *Foro Judicial Independiente*.

En segundo lugar, el Partido Socialista, PSOE, en el Gobierno, ante el dilema de mantener el sistema, introduciendo algunas correcciones evidentes, como el voto proporcional, o intentar acelerar el proceso de democratización de la organización judicial, optó por esta solución, y antes de que venciera el mandato quinquenal del primer Consejo, incluyó en el texto de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que se encontraba en tramitación parlamentaria, un nuevo sistema de nombramiento. En la nueva Ley, la previsión constitucional de que los 12 miembros judiciales fueran nombrados por el Rey “entre” (recordemos la preposición) *jueces y magistrados de todas las categorías judiciales* se interpretó como una exigencia referida a la condición personal de los nombrados: esos doce vocales tendrían que ser necesariamente jueces o magistrados de cualquier categoría; cumplida esta exigencia, quien designaba a los veinte vocales eran las Cortes Generales: diez el Congreso y otros diez el Senado. Cada cámara debía así designar seis jueces y cuatro abogados u otros juristas, en ambos casos con la mayoría reforzada de tres quintos exigida por la Constitución. Para justificar políticamente el nuevo sistema se dijo –y aún se mantiene en un amplio sector de las fuerzas políticas españolas– que el

órgano de gobierno de un poder del Estado no puede ser ajeno a la representación de la soberanía nacional representada por la Cortes Generales.

Esta reforma legal fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, que finalmente estimó que el texto literal de la Constitución permitía esta interpretación. Sin embargo, el Tribunal en su sentencia prevenía contra el posible riesgo de el sistema legal desembocara en la práctica de cuotas en el que el nombramiento de los miembros del Consejo no fuera finalmente el resultado de un consenso sobre personas de “reconocida competencia”, aceptadas por una amplia mayoría de los parlamentarios, sino de un reparto entre los partidos representados en el parlamento, más o menos proporcional a su peso respectivo. Esta opinión de los magistrados constitucionales resultó profética: de hecho los nombramientos que siguieron, desde 1985, con mayorías parlamentarias diferentes, se ajustaron todas a este sistema de cuotas, con el que todos los partidos parecen sentirse cómodos, pero es que rechazado por la mayoría de las asociaciones judiciales, en especial por la *Asociación Profesional de la Magistratura*, que continúa siendo la mayoritaria. *Jueces para la Democracia*, por el contrario, acepta este sistema legal.

La última reforma de la Ley Orgánica, en 2001, que había estado precedida por un llamado “Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia” entre los dos grandes partidos, el PP, entonces en el poder (en cuyo programa electoral se incluía el regreso al sistema electivo para el nombramiento de los 12 miembros judiciales), y el PSOE, estableció un sistema intermedio, que es el hoy vigente, que intenta establecer un equilibrio entre ambos. La designación que llevan a cabo Congreso y Senado de estos doce miembros ha de hacerse necesariamente entre una lista de 36 candidatos propuestos por las asociaciones judiciales en proporción a su afiliación, o por jueces no asociados apoyados por un

número determinado de firmas de sus colegas. El sistema permite así una especie de selección negativa: quienes no obtengan el apoyo de sus colegas, asociados o no, no podrán ser nombrados... al menos como uno de los vocales judiciales.

El nuevo sistema pareció pacificar la disputa política sobre la composición del Consejo –aunque esta pacificación inicial se ha revelado un espejismo–, pero se ha mostrado ineficaz para erradicar el sistema de cuotas y sus perniciosos efectos. De hecho, la designación que siguió a la reforma legal se ajustó al reparto de cuotas, sólo sujeto en esta parte a los límites de los candidatos propuestos. Pero es que además, con independencia de esta cuestión del modo de elección de los vocales judiciales, la exigencia constitucional de una mayoría reforzada ha puesto de manifiesto las posibilidades de bloqueo en la renovación por parte del partido que, con la actual composición de las Cortes Generales, no obtendría beneficios de ella. De este modo, el actual Consejo, cuyo mandato quinquenal venció en noviembre de 2007, continúa aún en funciones, sin que se entrevea la posibilidad de un consenso político mínimo en los cuerpos legislativos que permita el nombramiento del próximo, pese a que los candidatos judiciales fueron ya propuestos hace año y medio, en cumplimiento de los mandatos legales.

III.- JUICIO CRÍTICO

1.- Las funciones del CGPJ y la independencia judicial en España.

Con estos claroscuros y pese a las críticas que puedan hacerse del sistema, lo cierto es que el CGPJ ha jugado un importante y positivo papel en España.

La sola existencia de un órgano constitucional no integrado en el ejecutivo y con competencias de gobierno del poder judicial ha generado una dinámica propia y ha propiciado una gestión autónoma que no sigue mecánicamente los designios de la mayoría política de cada momento.

La tarea del Consejo ha sido especialmente significativa en el ámbito de la formación. Desde los primeros años 90 contamos con un ambicioso programa de formación continua, en la actualidad cada vez más integrado en la Red Europea de Formación Judicial (en cuyo nacimiento también tuvo el Consejo español un papel relevante). En 1997, una vez que una reforma de la Ley Orgánica le atribuyó esta competencia, se creó en Barcelona la Escuela Judicial, dependiente del Consejo y que representó un vuelco en la formación inicial de los nuevos jueces, que por primera vez cuenta con un programa riguroso y extenso, plenamente integrado en el proceso de selección. Hoy casi la mitad de los poco más de 4000 jueces españoles han pasado por la Escuela Judicial como paso previo a su primer nombramiento.

Se cuenta también con un cada vez más eficiente Centro de Documentación Judicial, dependiente del Consejo, que pone a disposición de cada uno de los jueces españoles una base de datos con toda la legislación y con más de tres millones de sentencias: todas las del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y de los órganos colegiados. El centro también facilita documentación de artículos de revistas y otros materiales jurídicos y ha puesto en marcha un portal abierto al público.

Otras competencias también han sido ejercidas de un modo positivo. Por poner un ejemplo, la mayoría de nosotros somos críticos con el Servicio de Inspección, en especial porque pensamos que no ha sido capaz de detectar a tiempo algunas disfunciones hasta que han estallado. Pero lo cierto es que su funcionamiento ha mejorado notablemente y que hoy no

sólo es razonablemente eficiente sino que sobre todo es plenamente respetuoso con la independencia judicial.

Y, de modo especial, el autogobierno, aun con todas sus deficiencias, ha propiciado una sólida cultura de independencia entre los jueces españoles, que vemos que contamos con una garantía legal efectiva para ejercerla.

2.- El papel del Consejo y de las asociaciones judiciales.

Para finalizar, me gustaría avanzar algunas ideas sobre la función que han de desempeñar este tipo de instituciones.

Como ejemplifica la pequeña historia del Consejo español, una institución como ésta puede aportar un equilibrio adecuado a las circunstancias de cada país entre dos polos: simplemente un “órgano independiente” al que se atribuyen las decisiones sobre la carrera profesional de los jueces, o un auténtico órgano de gobierno, no sólo de la carrera sino del conjunto del poder judicial.

El primer modelo, que podríamos denominar “Consejo mínimo”, es que se contempla en la Recomendación R (94) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la independencia, eficiencia y papel de los jueces, adoptada en octubre de 1994. El principio I, sección 2, párrafo c de esta recomendación tiene el siguiente texto [en traducción propia, no oficial]:

Todas las decisiones relativas a la carrera profesional de los jueces deben estar basadas en criterios objetivos, y la selección y carrera de los jueces deberá basarse en los méritos, teniendo en cuenta sus calificaciones, integridad, formación y eficiencia. La autoridad que haya de tomar las decisiones sobre la selección y la carrera de los jueces debe ser independiente del Gobierno y de la Administración. Para salvaguardar su independencia las normas deberían prever, por ejemplo, que sus miembros sean

designados por los jueces y que esta autoridad decida ella misma sus normas de procedimiento.

El Comité, en los notas explicativas que acompañan a esta recomendación, estima que este tipo de “autoridad independiente” representa un “sistema ideal para los nombramientos judiciales”, sin perjuicio de reconocer la legitimidad de otros sistemas vigentes en muchos países europeos. Pero incluso en estos casos el Comité de Ministros recomienda la intervención de “órganos independientes y competentes” que puedan dar su opinión sobre los nombramientos. E idéntica intervención de un “órgano independiente” se recomienda para los procedimientos disciplinarios.

Estos principios fueron luego adoptados por el Consejo de Europa en la Carta Europea del Estatuto de los Jueces, adoptada en 1998. Pero en estos cuatro años transcurridos entre uno y otro documento, esta “autoridad independiente” ha ensanchado notablemente sus cometidos. Ahora se recomienda su intervención no sólo “respecto de cualquier decisión sobre selección, reclutamiento, nombramiento, desarrollo de la carrera y cese de los jueces” (punto 1.3), sino que también ha de contar con medios efectivos para salvaguardar sus derechos y de modo más general su independencia o la del proceso legal cuando sea amenazada o ignorada en cualquier modo (punto 1.4) y debe “asegurar la adecuación de los programas de formación y de la organización que los imparta, que ha de responder a los principios de apertura, competencia e imparcialidad propios del ejercicio de los deberes judiciales” (párrafo 2.3). Es asimismo esta autoridad independiente quien toma la decisión de nombrar como juez a un determinado candidato y de designarle a un tribunal concreto; o de confirmarle o no por tiempo indefinido tras un período inicial si así está establecido; o cuando el nombramiento se lleve a cabo por un periodo de tiempo determinado

susceptible de renovación, quien ha de tomar la decisión de no renovarle; e igualmente quien toma la decisión de su promoción cuando no esté fundada en la antigüedad y quien decide sobre las sanciones por incumplimiento de sus funciones. Se requiere igualmente su acuerdo previo para la admisión de reclamaciones de indemnización por perjuicios sufridos como consecuencia de una decisión judicial o de la conducta de un juez en el ejercicio de sus funciones; y será también quien determine la concurrencia de las causas de cese permanente de sus funciones.

Pero incluso con estas competencias ampliadas, esta “autoridad independiente”, en suma este tipo de Consejo, que es el que se está extendiendo por toda Europa –en particular en las nuevas democracias del Centro y Este del continente- es aún un órgano de garantía de la independencia, no un órgano de gobierno. En coherencia con esta concepción de la institución, este órgano se concibe a su vez como independiente del ejecutivo y del legislativo y se propugna que al menos la mitad de sus componentes sean jueces electos por sus pares.

La Memoria Explicativa que acompaña a estas recomendaciones lo explica claramente:

“La Carta propugna la intervención de un órgano independiente del ejecutivo y del legislativo al que se atribuya la decisión sobre la selección, reclutamiento y nombramiento de los jueces, el desarrollo de sus carreras y el cese en su cargo.

(...)

Se plantea la cuestión sobre la composición de este órgano independiente. La Carta, en este punto, estipula que al menos la mitad de sus miembros deben ser jueces elegidos por sus pares.

(...)

El fundamento de esta previsión de la Carta de que los jueces que sean miembros de este órgano independiente deban ser elegidos radica en

que su independencia exige que su elección o nombramiento no se lleve a cabo por una autoridad política perteneciente al ejecutivo o al legislativo.

De no ser así, existiría un riesgo de sesgo político partidista en el nombramiento y en el desarrollo de su función por los jueces así nombrados. Sin embargo, lo que se espera de los jueces que integren este órgano independiente es, precisamente, que se abstengan de buscar e favor de partidos políticos o de órganos designados o elegidos a través de tales partidos.¹

Éstas son precisamente las tensiones que se ponen de manifiesto y no se evitan en el Consejo español. Pero la clave, quizás, está en que nuestro Consejo no es sólo el “órgano independiente” contemplado en la Carta como un órgano de salvaguarda de la independencia. Nuestro Consejo tiene también una responsabilidad política real en el funcionamiento de la Justicia en su conjunto, como corresponde a su ya señalada definición constitucional como “órgano de gobierno”. Siendo así, la pregunta básica que hemos de hacernos es: ¿esta responsabilidad política debe ser asumida por un cuerpo no emanado de los órganos representativos de la soberanía nacional? Y una segunda pregunta, íntimamente relacionada con la primera sería: si así fuera, ¿cómo podrían los ciudadanos reclamar esta responsabilidad política?, ¿ante quién respondería este órgano: ante los jueces-electores?, y como consecuencia necesaria: ¿qué intereses

¹ Traducción propia. El texto original en inglés dice como sigue: 1.3 The Charter provides for the intervention of a body independent from the executive and the legislature where a decision is required on the selection, recruitment or appointment of judges, the development of their careers or the termination of their office.

(...)

The question arose of the membership of the independent body. The Charter at this point stipulates that at least one half of the body's members should be judges elected by their peers

(...)

The Charter states that judges who are members of the independent body should be elected by their peers, on the grounds that the requisite independence of this body precludes the election or appointment of its members by a political authority belonging to the executive or the legislature.

There would be a risk of party-political bias in the appointment and role of judges under such a procedure. Judges sitting on the independent body are expected, precisely, to refrain from seeking the favour of political parties or bodies that are themselves appointed or elected by or through such parties.

defenderían los elegidos? Son cuestiones que dejo abiertas, reconociendo que no tengo una respuesta clara a ellas. Únicamente querría dejar constancia de que es precisamente la falta de respuesta a estas cuestiones la que ha inducido a algunos países europeos (de modo notable puede ser el ejemplo de Alemania) a no instituir este tipo de órganos, y las que en otros países en que sí se han instituido, han comenzado a surgir voces críticas sobre el riesgo de sustitución de una independencia ya consolidada frente al ejecutivo por una dependencia menos controlable respecto del propio Consejo.

Pero creo que en este foro no puede concluirse esta exposición sin una referencia final sobre el papel de las asociaciones judiciales. A la vista de su función institucional, las asociaciones judiciales no pueden limitarse a ser organizaciones de defensa de los intereses profesionales de sus miembros. Ciertamente, deben hacer esta tarea. Pero los jueces no son sólo trabajadores por cuenta ajena. Tenemos una responsabilidad pública en un Estado de derecho como garantes últimos de los derechos de los ciudadanos. Y esta responsabilidad compete también a nuestras asociaciones.

A la hora de asumir esta responsabilidad, nuestra eventual participación en el nombramiento de los miembros de un órgano como el Consejo General del Poder Judicial no puede limitarse a conseguir el máximo número de puestos posible o incluso en conseguir, a través del propio Consejo, el mayor número de nombramientos en los órganos jurisdiccionales superiores. Nuestra responsabilidad también incluye el propio funcionamiento del órgano acorde con los principios que justifican su misma existencia, y no en detrimento de ellos; y actuaríamos así si reproducimos entre nosotros la misma lógica de poder cuya interferencia es precisamente la que se pretende evitar como una amenaza para la independencia.

Si nosotros mismos no somos capaces de encontrar un consenso sobre los principios del autogobierno, ¿cómo vamos a poder exigir una actitud diferente en los partidos políticos?

Tenemos un grado de autogobierno que ha demostrado constituir, pese a todo, un factor positivo como garantía de independencia. Pero sobre este autogobierno se ciernen claras amenazas y estamos obligados a hacer lo posible por mejorar el sistema, evitándolas. Los jueces españoles estamos, en mi opinión, obligados a encontrar el modo de preservarlo ofreciendo una respuesta coherente a las preguntas antes señaladas que no sólo sea válida para nosotros, como corporación, sino especialmente para los ciudadanos.

Esta respuesta ha de pasar, necesariamente, por replantearnos, todos, quienes aceptamos el sistema vigente como expresión legítima de la soberanía nacional y quienes, también legítimamente, optan por volver al sistema de elección directa del primer Consejo, cuáles serían las ventajas y cuáles los inconvenientes de una nueva modificación legal que, por otra parte, cuenta con pocas perspectivas de llevarse a cabo.

El único partido que propugna abiertamente ahora volver al sistema de elección directa es el Partido Popular, el cual, pese a estar en el Gobierno cuando se estableció el sistema vigente, a propiciarlo y a aprobarlo con su mayoría parlamentaria, ha boicoteado su aplicación en cuanto la aritmética de la composición de las Cortes Generales ahora disueltas no la aseguraban mantener en el Consejo la mayoría que ahora ostenta y que persiste, irregularmente, un año y medio después de la expiración de su mandato legal, a la espera de que la nueva composición de las Cámaras que salga de las elecciones convocadas para marzo le permita renovarla. ¿Alguno de nosotros cree que este Partido sería tan entusiasta del sistema electivo directo si no viera en él un medio de asegurarse la mayoría que de otro modo no obtendría? Aún más allá: ¿hubiera podido

boicotear, como ha hecho, la renovación regular del Consejo conforme al sistema legal vigente si esta actitud hubiera encontrado un rechazo frontal y unánime en la carrera judicial y en sus asociaciones, como un intolerable desprecio a la institución?

Ojalá la participación de todos y la puesta en común de los problemas con nuestros colegas portugueses, propiciado por este I Congreso Ibérico, nos permita pasar del discurso simbólico al real y empezar a entendernos mejor.