

JUECES *para la* DEMOCRACIA

Sobre el apartado III de la Ponencia

Juan Luís IBARRA ROBLES

Magistrado TSJ País Vasco

Sección Territorial del País Vasco

En el apartado III-A) de la Ponencia, se sostiene que el principal objetivo del próximo CGPJ es avanzar en la dimensión política de su función constitucional mediante la asunción de un sustancial grado de responsabilidad sobre el buen funcionamiento del servicio público de la Administración de Justicia; para lo cual se propone una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial que amplíe las competencias de gobierno del CGPJ, por entender que el actual minimalismo y desconcierto competencial impide que el CGPJ desarrolle una posición protagonista en el diseño de una política judicial autónoma. Estando por completo de acuerdo en el planteamiento, parece de interés el debate sobre la proposición que se presenta como fundamento del análisis, según la cual la causa determinante de que el actual Consejo no haya llegado a consolidarse como un efectivo órgano de gobierno del Poder Judicial, habría sido la parquedad en las competencias atribuidas al CGPJ por la Ley Orgánica del Poder Judicial; parquedad competencial que, a su vez, vendría a expresar la reacción reductora del legislativo estatal frente al mantenimiento por el primer CGPJ de posiciones abiertamente beligerantes contra la mayoría parlamentaria.

Así, cabe también mantener que la crisis abierta en 1985 con el conflicto constitucional de competencias planteado por el CGPJ contra las Cortes Generales en relación con el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, aportó, como secuela aún no superada, una visión errátil sobre el lugar que al Consejo le corresponde en el entramado constitucional.

Desde esta línea de análisis, la Comunicación formula como hipótesis que es la crisis de identidad institucional -más que la escasez competencial- que permite una coherente explicación de la ineffectividad del CGPJ en el cometido de definición y gestión de la política judicial. Con la concomitante consecuencia de que para alcanzar el objetivo de consolidar al CGPJ como una verdadera sede de gobierno del Poder Judicial, el futuro Consejo habría de atender, prioritariamente, a la tarea de acotar el espacio que constitucionalmente le corresponde en el sistema institucional de poderes públicos.

De otra parte, en el apartado III-C de la Ponencia, se propone la inclusión de las propuestas de actuación para las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, formuladas en la reunión de electos por las candidaturas de JPD celebrada en Madrid el pasado febrero.

1. La crisis de identidad institucional del CGPJ constituye un elemento de lastre que le impide alcanzar una posición protagonista en la formulación y gestión de la política judicial

En el acto de presentación de la Memoria Judicial de 1989 ante la Comisión de Justicia del Congreso, varios representantes parlamentarios criticaron al equipo saliente del CGPJ la falta de capacidad para diseñar y gestionar una política judicial que haga operativa la contribución y responsabilidad de la judicatura en el eficiente funcionamiento de la Administración de Justicia.

Algunas de las respuestas del presidente en funciones del CGPJ, profusamente reproducidas por los medios de comunicación, dieron pie para que se transmitiera a la sociedad el mensaje de que los jueces -y no el defecto en la política judicial- son los únicos responsables de la mala calidad de las prestaciones judiciales, en razón de su escasa predisposición formativa y de su excesiva tendencia a evitar el rigor disciplinario mediante el escudo de la independencia judicial.

Aún aceptando que responde a una lectura bien interesada de la intervención del presidente en funciones ante el Congreso, la proposición transmitida por los medios que, al no haber sido eficazmente controvertida por el CGPJ, pasa a convertirse en una «realidad» comunicacional, integrándose en los circuitos configuradores de la opinión pública, vendría a decir en el máximo foro parlamentario y en la ocasión más emblemática de la relación del Poder Judicial con los representantes de la soberanía popular, el CGPJ denuncia a los jueces por su falta de formación y reivindica mayores competencias disciplinarias para doblegar las actitudes díscolas en el seno de la judicatura.

El impacto de este indiscriminado «yo acuso» a los jueces, entonado por el propio órgano de gobierno de la judicatura no termina, sin embargo, en el efecto distorsionante que haya podido producir sobre la ya bien deteriorada imagen social de la Administración de Justicia, sino que, más allá de ello, contribuye a una línea de valoración del vigente modelo constitucional de Poder Judicial en clave de diseño fallido inevitablemente que, si bien la sociedad debe admitir la dificultad en la reforma de las estructuras obsoletas de la Administración de Justicia, ha de entenderse como un innecesario gravamen el aceptar que una judicatura inculta y díscola reclame que su actuación haya de ser preservada mediante la garantía de la independencia judicial. Desde esta premisa no resulta difícil comprender que determinada prensa suscite la reflexión editorial sobre las virtudes de un modelo de provisión electiva de los cargos judiciales.

No es preocupante que se ponga en duda la bondad del modelo constitucional de Poder Judicial, ni, menos aún, que se promueva la crítica social y la exigencia de responsabilidad sobre eventuales actuaciones arbitrarias o simplemente erróneas de los jueces y magistrados, sino que el riesgo de fondo es que se acepte como un defecto del modelo lo que no pasa de ser sino la más acabada muestra de la precariedad del actual CGPJ para -de manera socialmente comprensible- formular y gestionar una reconstrucción operativa de lo que el Tribunal Constitucional (s. TC 108/86, FJ6) llama «especial situación del poder judicial y de sus integrantes en la Constitución»; especificidad que el propio Tribunal cifra en el contrapeso entre la independencia judicial y la responsabilidad de los jueces y magistrados en el ejercicio de la función jurisdiccional y de las demás funciones que le sean atribuidas por ley en defensa de cualquier derecho (art. 117.4 CE).

Cuando el actual CGPJ, al no utilizar eficazmente su propio «derecho de antena», permite que se transmita a través de los medios el mensaje de que es la barrera de la independencia judicial la que dificulta un más diligente gobierno de la Administración de Justicia, hasta el punto de que la gravedad de la barrera le exonera de toda responsabilidad en los precarios resultados obtenidos en los cinco años de mandato, olvida que la medida constitucional de eficiencia de la función gubernativa encomendada al mismo, reside en el grado de satisfacción que obtenga en la garantía de la independencia judicial. Olvida que es, precisamente, este cometido de garantía del independiente ejercicio de la potestad jurisdiccional, inherente al principio de separación de poderes, lo que dota de un fundamento exquisitamente político a la opción constitucional que atribuye al CGPJ una posición autónoma en el entramado de los poderes públicos.

Esta posición autónoma del CGPJ, habrá de nutrirse de un contenido funcional, en términos de atribución de potestades y competencias. Pero no cabe obviar que la razón de ser de unas y otras es la de servir instrumentalmente a la finalidad de hacer efectivo el cometido constitucional de intervención del CGPJ en el gobierno de los asuntos que afectan directamente a la independencia y a la responsabilidad judicial.

Por ello, tan urgente como el relleno del contenido funcional es el conseguir un más nítido acotamiento del «lugar» del sistema institucional desde donde el CGPJ deba desarrollar la posición autónoma que constitucionalmente le corresponde, superando, así, el erratismo institucional al que se vio abocado a resultas de la crisis abierta en 1985 con el conflicto constitucional de competencias suscitado y perdido frente a las Cortes Generales, en relación con el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial.

La efectiva ampliación de las competencias conferidas al CGPJ por la Ley Orgánica del Poder Judicial, puede alcanzar, en este sentido, un alto valor simbólico expresivo de la superación del síndrome parlamentario de «reticencia» judicial; no debe, sin embargo, olvidarse de que la inestabilidad funcional del CGPJ dimana de la opción del constituyente por un modelo de gobierno de la judicatura, en la que se defiende al legislador ordinario el cometido de configurar y regular un elemento tan esencial para la definición de la identidad institucional como es el referido a las funciones que al mismo le corresponde desarrollar, ya que el artículo 117.2 de la Constitución se limita a señalar las «materias» sobre las que «en particular» habrá de recibir competencias.

Pues bien, aún cuando la potencial inestabilidad competencial haga que la autonomía del CGPJ responda a un contenido legal viable, el reto que prioritariamente se plantea al próximo Consejo es el de conjugar esta característica constitucional con la superación de una correlativa autopercepción de su posición institucional.

Cabe reparar en que otros poderes públicos también constitucionalmente regulados, aún cuando de menor trascendencia en la definición de la forma jurídica de Estado, como lo son los entes locales autónomos, han debido de reconstruir operativamente una posición autónoma en el sistema institucional, conjugando el mismo dato de la atribución al poder legislativo del contenido competencial definidor de su autonomía.

Bien es verdad que la técnica de la «garantía institucional» (C. Schmitt, 1931, E. Schmidt-Jortzig, 1979) acogida por el Tribunal Constitucional, desde la sentencia de 28 de julio de 1981, como método de preservación de la posición institucional de la entidad es de naturaleza constitucional competencialmente inestables, encuentra respecto del Consejo la grave dificultad de no contar con una «imagen institucional característica» previa a su creación por la Constitución de 1978. Pero si esto es así, habrá también que aceptar que el problema no reside, al menos únicamente, en dotar de mayores competencias al Consejo sino en contribuir a resolver esta posición institucional insuficientemente autopercibida que viene lastrando la eficacia del CGPJ como foro protagonista de la formulación y gestión de la política judicial.

2. La función de las Salas de Gobierno de los TSJ en el proceso de reforma del sistema de gobierno territorial del Poder Judicial

La constitución de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia y la integración por vía electiva de la mitad de sus componentes ha abierto un nuevo apartado en el proceso de reforma del sistema de gobierno territorial de la judicatura. La verdad de las situaciones creadas en razón de la diversidad de los resultados electorales y de las diferentes adscripciones asociativas y talantes ideológicas de los componentes no electos de las Salas de Gobierno, singularmente, de las Presidencias de los Tribunales Superiores, hace difícil ofrecer una valoración general sobre nuestra aportación a este proceso.

Aun así, en la reunión celebrada el pasado febrero, se detectaron algunos focos de interés con virtualidad para sustentar esa visión de conjunto. Destacan, de entre ellos:

a) La necesidad de continuar la reflexión crítica sobre el modelo de gobierno territorial de la judicatura diseñada por la Ley Orgánica del Poder Judicial, en particular, la experiencia de estos meses ha puesto de manifiesto las dificultades operativas en el objetivo de dotar de coherencia interna a un órgano de gobierno no homogéneo en cuanto a la forma de integración y al criterio de legitimación de sus miembros; igualmente, se subraya el déficit normativo que impide el avance hacia un sistema integrado de gobierno territorial de la judicatura en el que se articulen todos los niveles gubernativos –Presidencia TSJ, Sala de Gobierno, Presidencias de las Audiencias Provinciales, Decanatos, Juntas de Jueces ...- y en el que sea posible la coordinación con las demás instituciones con competencias afectantes a la Administración de Justicia que actúan en el ámbito de cada Comunidad autónoma.

b) Un segundo gran foco de interés se refiere a la mejora en la información sobre el funcionamiento y la actuación de las Salas de Gobierno y a la apertura de nuevos cauces de participación de los interesados. En este terreno se constata que el grado de transparencia alcanzado en la gestión de las Salas de Gobierno va aún muy por debajo de los objetivos marcados en el programa electoral de JPD; a su vez, un planteamiento realista dirigido a mejorar la participación requiere no sólo cambios sustanciales en el procedimiento decisonal, sino también en el primer término de un mayor esfuerzo por desagregar, de

entre los asuntos encomendados a las Salas de Gobierno, aquéllos que encierren aspectos de transparencia para la política judicial, a fin de centrar en ellos la ampliación de los cauces participativos.

c) Aún un tercer foco de interés vendría dado por la conveniencia de que la asociación planee acciones de conjunto a desarrollar desde cada Sala de Gobierno sobre temas de trascendencia general como la formación permanente de los jueces o la política de provisión de las plazas no cubiertas por jueces de carrera. Ambos extremos son tratados ampliamente en la Ponencia. Cabe, no obstante, subrayar que el previsible recrudecimiento en los dos años próximos del problema de la insuficiencia de los miembros del Cuerpo Judicial para cubrir las vacantes de la plantilla resultante de la Ley de Planta, determina la urgencia en abordar una reforma en profundidad del sistema de cobertura de plazas en los órganos unipersonales, dotando de una mayor estabilidad -sin perjuicio de la transitoriedad de la función- a la figura del juez de provisión temporal y ampliando la aplicación de la figura de los jueces sustitutos a labores de auxilio en aquéllos órganos jurisdiccionales que, aún cuando estén cubiertos por jueces titulares en activo, vengán sometidos a una excesiva carga de trabajo. La adaptación de ambas figuras a las actuales necesidades requeriría, desde luego, de una sustancial mejora en el procedimiento de selección, con una efectiva desconcentración de su ejecución en las Salas de Gobierno de los TSJ, pero, aún antes de ello, debiera estimularse la participación de candidatos mediante la consideración del ejercicio del cargo como mérito primado a efectos del acceso a la carrera judicial por el tercer y cuarto turno.

Junio, 1990