

JUECES *para la* DEMOCRACIA

La crisis del modelo de autogobierno del Poder Judicial y Perspectivas de reforma.

I-El divorcio entre Gobierno y gobernados

Cuando se acerca el 25 aniversario de su puesta en funcionamiento, el Consejo General del Poder Judicial está lejos de consolidarse como órgano de gobierno y como garante último de la independencia de los jueces y magistrados.

El enorme retraso que, cual maldición bíblica, pesa sobre la Administración de Justicia, la incapacidad del Consejo para contribuir, desde su esfera competencial, a un funcionamiento eficaz de juzgados y tribunales y su permeabilidad a los intereses partidistas, han lastrado enormemente la proyección externa, hacia la ciudadanía, de este órgano constitucional, y también su proyección interna, hacia la carrera judicial.

Aunque a efectos de la presente exposición se distinguirá entre la proyección externa y la proyección interna del Consejo General del Poder Judicial, ambas esferas de actividad se hallan, evidentemente, entrelazadas pues en la medida en que el Consejo deja de cumplir el papel que le corresponde entre las instituciones sobre las que se funda el funcionamiento adecuado del Estado de Derecho, pierde legitimidad moral frente a sus propios gobernados directos, esto es, frente a los jueces.

LA PROYECCIÓN EXTERNA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Hoy es frecuente que, con motivo de la designación de un magistrado del Tribunal Supremo o de un Presidente de Tribunal Superior de Justicia se hable, abiertamente, de sus tendencias políticas, de si es conservador o progresista, con el consiguiente desconcierto en los ciudadanos que desearían el nombramiento de un juez justo, cualquiera que fuera su adscripción ideológica. Pero es ésta la que pasa a un primer plano y la que con demasiada frecuencia ha determinado los nombramientos, según ha venido demostrando el juego de las votaciones.

La sospecha de que la adscripción política del juez haya tenido una cierta influencia en las decisiones del Consejo General del Poder Judicial se ha extendido al campo de la responsabilidad disciplinaria, dónde resulta, si cabe, más delicado. Aquí no estamos hablando ya de la progresión en la carrera, sino de medidas perjudiciales para los interesados e, indirectamente, para el prestigio profesional de todos los jueces, muchas veces con enorme

repercusión mediática. Teóricamente no se trata de decisiones que puedan basarse en la discrecionalidad, como ocurre con algunos nombramientos y, sin embargo, hemos visto como en casos especialmente conocidos, parecía que se había establecido una estrategia coordinada entre la política, los medios de comunicación y las decisiones en materia disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial. De hecho, la Sala Tercera del Tribunal Supremo, al resolver sobre los recursos interpuestos contra decisiones del Consejo General del Poder Judicial en materia disciplinaria ha seguido una línea de mayor independencia respecto de influencias gubernativas, políticas y mediáticas que el Consejo General del Poder Judicial.

El resultado es que el Consejo General no ha conseguido encontrar su rol en el juego de las instituciones propias de nuestro Estado de Derecho. Si el Consejo no tiene una opinión propia en los temas nucleares de su competencia, como son la responsabilidad disciplinaria o la promoción en la carrera judicial estaríamos ante una institución inútil. Si cada vez que la Sala Segunda del Tribunal Supremo ha de decidir sobre un asunto delicado o de trascendencia política los medios de comunicación son capaces de indicar con toda exactitud, e incluso matices, la adscripción ideológica de los magistrados, ¿No valdría más que, directamente, el poder político los designase?. La misma pluralidad política y la sucesión de mayorías parlamentarias de diferente ideología sería así el factor determinante de la pluralidad en la carrera judicial. Si mediante los procedimientos disciplinarios se consigue poner de fuera de juego a los jueces incómodos para el Gobierno, ¿No sería más claro y barato residenciar la competencia en materia disciplinaria en el propio ejecutivo como ocurre en algunos países europeos, con la posibilidad de un recurso jurisdiccional?

Es cierto que existen países, como los anglosajones, en los que los jueces son designados por el propio ejecutivo (el Presidente de los Estados Unidos designa a los jueces federales y muchos gobernadores nombran a los jueces de los estados federados; y el Lord Chancellor tiene la última palabra en la designación de los jueces en Inglaterra y Gales), pero estos sistemas obedecen a principios de “checks and balances” muy eficaces como mecanismos de legitimación de los procesos de nombramiento, y distintos de los que inspiran nuestro ordenamiento constitucional. En cualquier caso, presentan la ventaja de la transparencia. No han creado una institución “intermedia”, entre el ejecutivo y los jueces, como de hecho se presenta nuestro Consejo General del Poder Judicial, con un importante presupuesto y sin capacidad para hacer valer criterios propios diferenciados de los del ejecutivo.

En un escenario de confrontación política, como el que estamos viviendo, no se esperaba del Consejo General del Poder Judicial que se alinease con unos o con otros, o que se dividiese para que una parte se adscribiese a la posición del gobierno y otra a la de la oposición, sino que fuese capaz de aportar su punto de vista propio en las distintas materias de su competencia. Pero de

nuevo en relación a este tema, el Consejo General del Poder Judicial ha defraudado las expectativas que el diseño constitucional permitía poner en él, lo que se ha manifestado de forma especialmente clara en materia de informes de leyes.

Algunos vocales se han demostrado incapaces de separarse de los designios políticos de quienes les nombraron, borrándose rápidamente el rastro que hubiera podido dejar la naturaleza “judicial” de las asociaciones que los propusieron. En cuanto a la cuota de extracción judicial debe reivindicarse la necesidad de respeto al pluralismo interno de la carrera en la elección de vocales. Nuestra asociación debería asumir este objetivo como prioritario de cara al nuevo Consejo, demostrando, de esta manera, que son más importantes los principios que los cargos.

Como es bien sabido, para mantener la fidelidad política no es preciso que se remitan instrucciones concretas sobre cada decisión a tomar, basta con “interiorizar el mensaje”, y el resultado es que los vocales, sorprendentemente, también los que han sido elegidos por ser jueces, han sido, a veces, “más papistas que el papa”, que han ido en la defensa de los intereses de sus patrocinadores políticos más allá, incluso, de lo que éstos hubieran deseado. La mezcla de fidelidad política y corporativismo ha producido en ocasiones resultados incluso no queridos por las fuerzas políticas conservadoras.

En definitiva, en su proyección externa, en su relación con el resto de los poderes y de instituciones y con la ciudadanía, el propio Consejo General del Poder Judicial, ha perdido prestigio y, sobre todo, autoridad, indispensables para conseguir hacer valer su voz, especialmente en un ámbito como el de la Justicia, de competencias compartidas y que se influyen mutuamente. Parece que el Consejo se ha conformado con expresar su opinión, contraria o conforme, con las iniciativas de los otros poderes, legislativo o ejecutivo, pero no ha actuado como verdadero poder, incapaz de cumplir las funciones conferidas por la Constitución. El Consejo tampoco ha sido, como hubiera podido ser, el órgano garante de la coordinación de las distintas competencias que confluyen en la Justicia, activando los debates y las iniciativas sobre ésta con exclusión de pretensiones de exclusividad.

LA PROYECCIÓN INTERNA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Estas mismas razones explican que los jueces tampoco reconozcan en el Consejo General del Poder Judicial, “su” órgano de gobierno. Desde dentro, se perciben con más intensidad las debilidades del Consejo. Los jueces observan como muchas de las deficiencias del funcionamiento de la justicia se hacen crónicas ante la impotencia de un órgano de gobierno que, sin embargo, opera como una asamblea con su mayoría y su minoría, en sesión plenaria incluso para cuestiones de pura acción de gobierno o de gestión, con

la ineficacia que ello comporta y con las dificultades que criterios técnicos encuentran para imponerse en este tipo de dinámicas. El dualismo deriva en maniqueísmo: cuando una opción es asumida por un sector es, automáticamente, anatemizada por el otro y se “politiza” el tema aunque en su origen fuese de naturaleza predominantemente técnica

Pero, además, al aparecer las decisiones más importantes del Consejo General del Poder Judicial como fruto del juego del poder, de la mayoría y de la minoría, con abandono de la cultura de la deliberación, el mismo Consejo pierde prestigio y legitimidad de hecho frente a los jueces. Cuando la Constitución diseña un órgano de gobierno de los jueces con composición mayoritaria de éstos, los propios jueces esperan, quizás sin formularlo expresamente, que algo de la “manera de hacer” de los jueces, de su “metodología de trabajo” se traslade a dicho órgano constitucional. Pues bien, si una nota caracteriza el proceso de toma de decisiones en el ámbito judicial para los órganos colegiados es la deliberación. En el modo de operar del Consejo General del Poder Judicial se ha abandonado la cultura de la deliberación. Se parte de la imposibilidad de convencer a quien piensa de manera diferente. Ello aumenta en los jueces la sensación de que el Consejo General del Poder Judicial es algo externo a ellos, un órgano de puro poder en el que la posibilidad de persuadir a través del diálogo y la discusión está excluida “a priori” por planteamientos políticos o corporativos previos al debate. Nada más lejos de lo que debiera ser el actuar de unos jueces que, aunque no ejercen funciones jurisdiccionales, no pueden haber abandonado, de un día a otro, el modo de trabajar característico de lo judicial.

Y no se trata de una visión “corporativista” de las deficiencias del Consejo General del Poder Judicial, sino de una crítica desde el punto de vista de lo que debiera ser el funcionamiento democrático de cualquier institución que no puede reducirse al momento de la votación. La frase “vamos a votar” sólo tiene sentido como colofón de un debate, no como medio para evitar éste. Así, ha dicho RAWLS que “en definitiva, el concepto fundamental de una democracia fundada en la deliberación es el concepto del debate en sí mismo”; y aún más claramente señala BUCHANAN que “la definición de la democracia como gobierno a través del diálogo implica que los valores individuales puedan cambiar, y efectivamente cambien en el curso del proceso de toma de decisión”.

Lo mismo ocurre con la motivación, nota igualmente característica del actuar del juez. La ausencia de obligación legal de motivar algunas decisiones, por ejemplo, en materia de nombramientos, no hace sino fomentar una sensación de arbitrariedad.

El Consejo General del Poder Judicial, desgraciadamente, no es percibido por los propios jueces como un lugar en el que, tras la correspondiente deliberación se adopta una decisión, sino como lugar en el que confluyen la política y los intereses profesionales, como un terreno para el juego de

influencias y el lobbying, incluso como un ámbito al que es peligroso acercarse por las dinámicas que en él se crean y que pueden poner en riesgo la profesionalidad e incluso la honorabilidad de un juez. Piénsese sólo que, con ocasión de solicitar una plaza no reglada, el candidato puede verse sometido al “cambio de cromos”, a la negociación, y puede quedar marcado, por el voto que recibe, y para toda su carrera, como “conservador” o como “progresista”. Pero, sobre todo, el efecto desmoralizador es demoledor: el candidato que no es nombrado tendrá motivos para pensar que lo que menos ha importado son sus méritos para el cargo y, quien ha sido nombrado aparece frente a todos como vencedor en un juego de influencias, más que como un buen profesional, lo que tiene efectos negativos en su legitimación real, incluso entre sus propios compañeros, para el ejercicio de su nuevo cargo.

Dada la evidente relación entre el buen gobierno de una institución y su eficacia social, se ha considerado conveniente incluir en esta exposición una propuesta de código de comportamiento para los vocales del Consejo General del Poder. Su estructuración en “enunciado”, “principios” y “comentarios” (estos últimos a desarrollar en el curso de la discusión), se ha tomado del Código de Ética Judicial del Canadá.

II-Hacia un código de comportamiento

El código de comportamiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial recoge ciertas normas que éstos se comprometen a cumplir. Se trata de meras recomendaciones. El objetivo del código de comportamiento sería, de una parte, ayudar a los propios vocales a encontrar principios orientativos para el ejercicio de sus funciones y, por otra parte, sellar un compromiso ético entre los integrantes del Consejo General del Poder Judicial con la ciudadanía y, también, con los jueces de los que mayoritariamente proceden y respecto de los cuales han de ejercer sus facultades propias de miembros del órgano del gobierno del Poder Judicial.

Estas normas de comportamiento no son incompatibles con la independencia institucional que debe guiar la actuación de los vocales sino que, al contrario, van dirigidas a reforzarla, haciendo más visible frente a todos el papel del Consejo General del Poder Judicial.

Las normas de comportamiento expresan un estándar elevado de conducta que no excluye que los vocales, puedan mostrarse en desacuerdo con alguno de sus extremos en su aplicación concreta. Por ello, la infracción de estas normas, que expresan un ideal de conducta, no supone necesariamente un reproche ético.

Las normas de comportamiento se formulan a través de unos enunciados que se desarrollan en varios principios y éstos, a su vez, en comentarios. En este trabajo se exponen los enunciados y los principios. El proceso de discusión de

estos enunciados y principios debería llevar a la redacción de los comentarios que ilustren los principios.

1. Independencia política

Enunciado: *La independencia política de los vocales del Poder Judicial es indispensable para que el Consejo General del Poder Judicial pueda actuar como garante máximo de la independencia de los jueces.*

Principios:

1. Una vez nombrados, los vocales del Consejo General del Poder Judicial actuarán con independencia de criterio respecto del partido político que le hubiera nombrado. Aquellos que no son jueces renunciarán a su militancia política.
2. En la toma de las decisiones, comenzando por el nombramiento del Presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo, los vocales del Consejo General del Poder Judicial no admitirán injerencia alguna de los partidos políticos.
3. Los vocales mantendrán las relaciones institucionales con los Poderes Legislativo y Ejecutivo, indispensables para el desempeño de las funciones que tienen atribuidas en el seno del Consejo General del Poder Judicial, evitando que dichas relaciones redunden en beneficio personal, presente o futuro, del propio vocal.

2. Independencia respecto a las asociaciones judiciales.

Enunciado: *Tras su elección, los vocales deben actuar con independencia, también, respecto de la asociación judicial a la que pudieran pertenecer.*

Principios:

1. Una vez nombrados, los vocales del Consejo General del Poder Judicial actuarán con independencia de criterio respecto de la asociación judicial que le hubiera propuesto. Aquellos que son jueces renunciarán a su pertenencia a dicha asociación.
2. Los vocales mantendrán reuniones periódicas con la asociación de la que proceden y con las demás, en las que informarán de su gestión en el Consejo General del Poder Judicial y oirán las opiniones y críticas a su actuación proveniente de las asociaciones.
3. Los vocales del Consejo General del Poder Judicial pueden recibir sugerencias de las asociaciones judiciales sobre aspectos generales de su actuación pero no admitirán instrucciones de los órganos directivos de las asociaciones judiciales sobre cuestiones concretas que deban decidir.

3. Integridad

Enunciado: *Los vocales del Consejo General del Poder Judicial deben comportarse de manera íntegra que promueva la confianza de los ciudadanos y de los jueces y magistrados.*

Principios:

1. Los vocales no admitirán regalos ni tratos de favor más allá de los de pura cortesía.
2. Los vocales del Consejo General del Poder Judicial no admitirán ser retribuidos por conferencias o actos académicos para los que son requeridos como consecuencia del desempeño de su cargo.
3. Al final de cada anualidad los vocales darán cuenta de sus gastos personales o de representación hechos con cargo a los fondos públicos, que serán incluidos en la memoria económica del Consejo General del Poder Judicial.
4. En su tratamiento con los letrados y demás personal del Consejo General del Poder Judicial los vocales evitarán personalismos y tendrán siempre en cuenta que las tareas que les encomiendan se encuadran entre las que les atribuyen las normas reguladoras del funcionamiento del propio Consejo.

4. Transparencia y motivación**

Enunciado: *Los vocales del Consejo General actuarán con la máxima transparencia que les permitan las leyes e incluirán en sus decisiones la motivación siempre que las leyes no la prohíban.*

Principios:

1. Los vocales procurarán que se facilite a los jueces, siempre éstos lo soliciten, los expedientes relativos a un nombramiento al que hayan optado u otros que les afecten, aunque ello no se halle expresamente previsto en las leyes o reglamentos.
2. Los vocales deberán promover que el Consejo apruebe protocolos de actuación en los que se establezcan los procedimientos a seguir en la adopción de decisiones aún cuando dichos procedimientos no vengán expresamente previstos en las leyes o reglamentos.
3. Los protocolos incluirán la oportunidad que los currícula de los candidatos sean públicos (que se cuelguen en la red) y entrevistas o hearings plenarios y en audiencia pública.
4. Aunque ello no sea obligatorio, siempre que las leyes no lo prohíban, los vocales procurarán que las decisiones de cierta trascendencia del Consejo General del Poder Judicial sean motivadas.
5. La motivación que se procurará incluir como base de las decisiones en materia de nombramientos hará referencia a las razones por las que los candidatos han sido rechazados, especialmente los seleccionados para formar parte de la terna.
6. Los vocales responsables de una Comunidad Autónoma procurarán el diálogo abierto y franco con los jueces de dicho territorio.

7. Los vocales promoverán, siempre que ello sea posible, que las sesiones plenarios del Consejo General del Poder Judicial sean públicas.

5. Relaciones con los medios de comunicación

Enunciado: *En sus relaciones con los medios de comunicación los vocales distinguirán con claridad su posición personal de la del Consejo General del Poder Judicial.*

Principios:

1. Las relaciones con los medios de comunicación se harán a través del correspondiente Gabinete, salvo casos excepcionales.
2. Los vocales procurarán que la decisión que afecte personalmente a un juez sea conocida por éste antes que por los medios de comunicación.

6. Respeto a la diversidad cultural y lingüística.

Enunciado: *La actuación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial será respetuosa con la pluralidad lingüística de España.*

Principios:

1. Los vocales no exigirán la traducción de documentos escritos en una lengua oficial en cualquiera de las comunidades autónomas de España.
2. Los vocales territorialmente responsables para una determinada Comunidad Autónoma intentarán expresarse, al menos parcialmente, en la lengua de dicha Comunidad en los actos en que intervengan como miembros del Consejo General del Poder Judicial.

7. Promoción de la igualdad de género

Enunciado: *Los vocales procurarán promover la igualdad de género.*

Principios:

1. Los vocales, en el ejercicio de sus funciones, deberán remover los obstáculos reales que todavía existan para la efectiva igualdad de género.
2. Todos los escritos procedentes del Consejo General del Poder Judicial, dirigidos o en los que se haga referencia a los jueces, se redactarán teniendo en cuenta que la carrera judicial está integrada por mujeres y hombres.

Carlos Gómez Martínez
Baleares