

DÑA. MARÍA BALLESTER CARDELL
Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional UIB

LA MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA Y GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL

I. Cuestiones previas.

La creación del Consejo General del Poder Judicial responde a la voluntad constituyente de instaurar una institución de gobierno específica del Poder Judicial, que actúe como garante efectivo de la independencia de éste. Nuestro sistema constitucional se sitúa en la línea de los modelos francés, italiano y portugués, que ya ofrecían figuras análogas con la intención de articular el llamado sistema de «autogobierno» o, con mayor propiedad, un modelo de «gobierno autónomo» del Poder Judicial. Así, el artículo 122.2 de la CE prevé la existencia de un Consejo General del Poder judicial, como órgano de gobierno del mismo, cuya finalidad es evitar que el Ejecutivo participe de aquellas funciones que podrán servir al poder político para intentar influir sobre los Tribunales; en concreto, aquellas atribuciones relacionadas con «el posible favorecimiento de algunos jueces por medio de nombramientos y ascensos»; y las que puedan provocar «eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con la inspección y la imposición de sanciones. La finalidad del Consejo es, pues, privar al Gobierno de esas funciones y transferirlas a un órgano autónomo y separado. Es, desde luego, una solución posible en un Estado de Derecho, aunque, conviene recordarlo frente a ciertas afirmaciones de los recurrentes, no es su consecuencia necesaria ni se encuentra, al menos con relevancia constitucional, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos actuales». (fundamentos jurídicos 6º y 7º STC 108/1986, de 29 de julio). Añade el Tribunal Constitucional que: «la verdadera garantía de que el Consejo cumpla el papel que le ha sido asignado por la Constitución en defensa de la independencia judicial no consiste en que sea el órgano de autogobierno de los jueces, sino en que ocupe una posición autónoma y no subordinada a los demás poderes públicos.» Y, a renglón seguido, el Alto Tribunal señala que «la posición de los integrantes de un órgano no tiene porqué depender de manera ineludible de quienes sean los encargados de su designación, sino que deriva de la situación que les otorgue el ordenamiento jurídico. En el caso del Consejo, todos sus vocales, incluidos los que forzosamente han de ser

propuestos por las Cámaras y los que lo sean por cualquier otro mecanismo, no están vinculados al órgano proponente.» (STC 108/1986, fundamento jurídico núm. 10).

II. Composición.

Esta última reflexión nos permite enlazar con la problemática que se ha planteado en relación a la composición del Consejo General del Poder Judicial. El carácter abierto de la Constitución en relación a la designación de los vocales judiciales ha permitido el establecimiento de tres sistemas distintos (elección judicial, designación parlamentaria y denominado sistema mixto). Lo cierto es que, desde el principio, el sistema de elección judicial, implantado con la LO 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, mostró sus propias dificultades, pues al ser la mayoría de la carrera judicial conservadora, los resultados no plasmaban una pluralidad suficiente en su composición y alejaba al Consejo de la sociedad. Evidentemente, la fórmula de elección parlamentaria, implantada con la LOPJ de 1985 tampoco se consiguió asegurar que la composición del órgano de gobierno de los jueces reflejara el pluralismo existente en el seno de la sociedad. El riesgo de la elección parlamentaria de los vocales, advertido ya por el Alto Tribunal en la citada STC 108/1986, se concretó con la inadecuada utilización por parte de los parlamentarios del método previsto por el legislador; de hecho, los grupos políticos proceden a renovar los altos cargos institucionales —entre ellos, los vocales del Consejo General del Poder Judicial— mediante negociaciones que se centran en el mantenimiento de sus cuotas de poder en las más altas instituciones del Estado. Con el fin de superar la politización de la institución, la LO 2/2001, de 28 de junio, instauró el denominado modelo mixto, en el que los jueces proponen candidatos, de entre los cuales los parlamentarios eligen a los doce vocales judiciales. El resultado práctico de la reforma legislativa no logró fortalecer al órgano de gobierno de los jueces, sino más bien causó el efecto contrario, al generar una profunda fragmentación ideológica del Consejo. Tal y como discurrieron los acontecimientos, en la primera renovación del Consejo tras la reforma legislativa, se confirmó que los partidos políticos no renunciaron a mantener un sistema de cuotas para repartir las vocalías del Consejo. Lamentablemente, la norma jurídica no ha sido capaz de superar la práctica política de las “cuotas” de los partidos, contraria a la letra y al espíritu constitucional, que impide que se llegue a percibir la total y plena independencia del Poder Judicial respecto del poder político y mantiene en jaque a uno de los pilares del Estado de Derecho. El devenir de los acontecimientos en este punto

nos lleva a concluir que el debate sobre el sistema de designación de los vocales parece bastante estéril, en particular si tenemos en cuenta un factor en el que existe una coincidencia prácticamente unánime: el fracaso de la designación parlamentaria de los vocales no se debe al modelo en sí mismo considerado, sino a la inapropiada utilización partidista que se ha hecho del mismo.

3. Funciones.

Uno de los efectos más perniciosos de la politización del órgano de gobierno del Poder Judicial es el eventual traslado de los intereses partidistas en la designación de los altos cargos judiciales. Recordemos que una de las atribuciones más relevantes del Consejo es la facultad de nombrar a los magistrados del Tribunal Supremo. Esta decisión trasciende el plano puramente institucional y afecta a la esfera política, en la medida que éstos son los encargados de enjuiciar los actos del Gobierno. La exigencia de mayorías qualificadas para la elección de los magistrados del Tribunal Supremo, instaurada con la LO 2/2004, de 28 de diciembre, no ha logrado disipar las dudas o sospechas de subjetivismo o influencia de intereses partidistas en la designación de los altos cargos judiciales. La inexistencia de una relación de criterios absolutamente objetivos en la selección de los altos cargos judiciales provoca, como es lógico, ciertas dificultades en la provisión de estos puestos y no menos especulaciones sobre la idoneidad de algunos magistrados designados por el Consejo General del Poder Judicial.

4. El Gobierno del Poder Judicial en el ámbito autonómico.

Otro de los aspectos más interesantes y novedosos de estos últimos años en relación a la institución del Consejo General del Poder Judicial ha sido la creación durante la VIII Legislatura por parte de algunos Estatutos de autonomía (Cataluña, Andalucía, Valencia, Illes Balears, Aragón y Castilla y León) de los llamados Consejos Territoriales de Justicia. La gran dificultad que presenta la implantación de los Consejos de Justicia en el ámbito autonómico es el artículo 122 de la CE que confiere el gobierno del Poder Judicial de forma exclusiva al Consejo General del Poder Judicial, que es único en el ámbito estatal. Esta previsión, junto con la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia (artículo 149.1.5ª) impide la posibilidad de articular órganos de gobierno judicial autonómicos o independientes del Consejo General (tal y como confirma la STC 56/1990). No obstante, esta

interpretación no excluye que se puedan organizar instrumentos a través de los cuales se ejerza el Poder Judicial de forma desconcentrada sobre aquellas materias que no conformen el núcleo básico e indisponible de las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial, en el marco de lo que disponga la LOPJ. En cualquier caso, la efectiva inclusión de los Consejos de Justicia en el ámbito autonómico por la vía de previsiones estatutarias ha producido una solución incompleta, porque su concreta articulación se ha de realizar a través de la LOPJ, y asimétrica, puesto que se han establecido dos modelos distintos: de un lado, los Estatutos de Cataluña y Andalucía desarrollan de forma más completa las cuestiones relativas a la composición, organización y funcionamiento de la institución; de otro, de forma más genérica, el resto de Estatutos reformados en esta última etapa se han limitado a prever la creación del Consejo de Justicia en su ámbito territorial.

Como es sabido, los artículos del Estatuto de Cataluña dedicados al Consejo de Justicia (capítulo II del título III) fueron objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional. Las alegaciones de la parte recurrente en este punto se fundamentan en la rotunda y clara contradicción del artículo 97 del Estatuto catalán y el artículo 122.2 de la Constitución y en el carácter único y exclusivo del gobierno del Poder Judicial. En este punto concreto, la STC 31/2010, de 28 de junio, declara inconstitucionales las referencias al Consejo de Justicia como órgano delegado del Consejo General del Poder Judicial para el gobierno del Poder Judicial en el ámbito catalán (artículo 97); buena parte de sus atribuciones (artículos 98.2, a), b), c), d) i e) y 98.3); la participación en el nombramiento de los presidentes de los TSJ y de los presidentes de Sala del TSJ; la referencia al presidente del TSJ como presidente del Consejo de Justicia de Cataluña (art. 99.1); y rechaza que los actos de dicho órgano dictados en el ejercicio de competencias de la comunidad autónoma estén excluidos de un posible recurso (art. 100.1). Todo ello a partir de una doble premisa: en primer lugar, que el Poder Judicial sólo puede tener un órgano de Gobierno, que es el Consejo General del Poder Judicial, y que ningún otro órgano puede ejercer las funciones de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial; en segundo lugar, que el estatuto y las funciones del Consejo General quedan expresamente reservados al legislador orgánico y ninguna ley que no sea la LOPJ puede determinar la estructura y funciones del Consejo (fundamento jurídico 47). Sin embargo, tal y como se ha dicho, el Tribunal

Constitucional no declara inconstitucional toda la regulación estatutaria del capítulo II del título III.

Las dificultades surgidas en torno a la institución durante los treinta años de experiencia democrática, en particular las relacionadas con el sistema de designación de los miembros, han provocado reacciones particularmente duras en relación a la posición institucional del Consejo. El fracaso del Consejo, si es que puede hablarse con certeza de modelo fracasado, no hay que buscarlo en la institución o en el modelo constitucional, sino en la perversión partidista del mismo y en la degradación inducida por la política sobre la Justicia. En definitiva, cabe apelar a la responsabilidad de las fuerzas políticas y del propio Poder Judicial para regenerar y potenciar la función constitucional del Consejo General, para hacer de él un verdadero órgano plural de garantía de la independencia judicial. Recuperada su situación institucional, el Consejo, como órgano mixto y plural, aunque con mayoría de jueces, cumpliría de esta forma una función útil a la separación de poderes y a la independencia judicial. Esa neutralidad ideológica o política que, repetimos, caracteriza formalmente al órgano de gobierno del Poder Judicial, debe hacer de él un elemento de referencia en la consecución de un adecuado control de la justicia sin coartar su independencia. Por extensión, el modelo institucional de gobierno judicial completamente autónomo del poder político y de intereses corporativos constituye la base imprescindible para sustentar la credibilidad en el conjunto del sistema democrático.