

**D. DAVID GIMÉNEZ GLUCK**

**ROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL (UC3M).**

## **ENCUENTRO SOBRE MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA Y GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL**

**Fecha:** 9 y 10 de junio

Tal y como se nos ha pedido a los participantes, éstas son mis opiniones sobre algunas de las materias que van a ser objeto de este seminario:

### **Autogobierno-heterogobierno del Poder Judicial**

Soy partidario de que el gobierno del Poder Judicial no recaiga en los propios jueces, sino en el Poder Ejecutivo.

Se dice que un heterogobierno judicial por parte el Poder Ejecutivo afectaría a la independencia judicial, al dejar en manos de otro Poder del Estado los nombramientos, los ascensos, la potestad disciplinaria, etc... Yo creo, sin embargo, que ya hay suficientes garantías de la independencia judicial en nuestra Constitución –inamovilidad (117.1), causa legal para separación o traslado (art. 117.2)-, a lo que hay que añadir que cualquier decisión de la Administración está sujeta a control judicial, por lo que si es arbitraria podrá ser asimismo revocada. La independencia judicial, como demuestran otros sistemas constitucionales, se puede garantizar perfectamente sin la existencia de un órgano de autogobierno del Poder Judicial.

Además, con el autogobierno judicial, ¿realmente protegemos la independencia de los jueces? Si el autogobierno es total, y son los propios jueces los que eligen a sus representantes, puede que estemos sobreprotegiendo la independencia judicial a costa de socavar la legitimidad democrática que hay que exigir a aquellos que van a gobernar el Poder Judicial, ya que el resto de la sociedad tiene derecho a decidir sobre cómo organizar el servicio público de la Justicia, o sobre los perfiles de los jueces que van a ser nombrados para sentar jurisprudencia sobre la interpretación del Derecho. Como algo así no es posible ni deseable en un Estado democrático, la Constitución y el legislador español han optado porque el órgano de gobierno del Poder Judicial sea elegido por el Parlamento. En una democracia de partidos, donde el poder se ha desplazado de las instituciones a la cúpula de los partidos políticos, el gobierno del Poder Judicial al final se ejerce por jueces y juristas elegidos por las cúpulas de los partidos, por lo que al final del camino son las garantías antes descritas las que ejercen de parapeto a la independencia judicial frente al poder político, no el CGPJ, órgano que sin embargo crea otras amenazas a la independencia judicial, como la que procede de las propias asociaciones judiciales.

Por otro lado, de mi experiencia en el Ministerio saqué la conclusión de que el principal problema que tenía la Justicia en España era que nadie asumía la responsabilidad sobre los fracasos del sistema, porque hay demasiados actores participando en el gobierno del Poder Judicial: los jueces en su juzgado, las Salas de Gobierno, el CGPJ, el Ministerio, las CCAA. Para mí, esto es un problema muy grave, en el que la existencia del CGPJ es un claro ejemplo de distorsión. Cualquier medida transformadora ha de ser aplicada por múltiples actores, con lo que los refractarios al cambio tienen muy fácil su desactivación, sin que ninguno de los actores se sienta realmente preocupado por su fracaso.

De estos actores, el CGPJ es el más proclive a cuestionar los cambios por presiones corporativas, debido a su composición. Los cambios a mejor exigen sacrificios del status quo creado en beneficio del interés general, y los cuerpos judiciales suelen ser poco receptivos a los mismos: cuanto más cerca de ellos esté el órgano de gobierno judicial menos posibilidades tendrá de llevar a cabo dichos cambios.

Concluyendo, yo sería partidario de trasladar el gobierno del Poder Judicial al Poder Ejecutivo, diseñando fórmulas que refuercen las garantías de independencia judicial, como podría ser que los nombramientos más importantes tuvieran que ser sometidos a ratificación parlamentaria por una mayoría cualificada. La experiencia del CGPJ ha demostrado que ni garantiza mejor la independencia judicial ni supone un mejor gobierno del Poder Judicial.

### **Consejos autonómicos**

Con independencia de su constitucionalidad, que el TC ha puesto en entredicho, los órganos autonómicos de gobierno del Poder Judicial me parecen algo evitable desde el punto de vista de la oportunidad política, porque introduce un nuevo actor en este entramado de gobierno, lo que no va precisamente en la dirección simplificadora que yo pretendo.

### **Nombramiento por 3/5 de magistrados TS y Presidentes TSJ**

Pese a que su tramitación parlamentaria no fue el mejor ejemplo de técnica legislativa, el resultado de la reforma de la LO 2/2004 que establece la mayoría de tres quintos para el nombramiento de los puestos más importantes de la Carrera Judicial me parece adecuado, pues traslada a una de las funciones más importantes que tiene el Pleno del Consejo el consenso exigido en la Constitución para el nombramiento de sus vocales. En un CGPJ elegido por tres quintos, que el nombramiento de los Magistrados del TS y Presidentes de TSJ se tengan que hacer por tres quintos de los miembros del Consejo me parece razonable. Entraña un problema: el posible retraso de los nombramientos al exigir una negociación entre la mayoría y la minoría del Pleno, pero, desde mi punto de vista, tal y como estaba funcionando el CGPJ en el período

anterior a la reforma, es preferible esto a la imposición sistemática de los candidatos de una determinada asociación y posición ideológica.

### **Informes del CGPJ sobre proyectos de ley**

Sobre este punto, me gustaría destacar lo ocurrido en la anterior legislatura, en la que viví desde el Ministerio de Justicia la elaboración de informes del CGPJ sobre anteproyectos de ley procedentes del Gobierno que reproducían sistemáticamente los argumentos políticos del principal partido de la oposición sobre aspectos y materias que no tenían nada que ver con el gobierno del Poder Judicial, como la consideración del matrimonio entre personas del mismo sexo como inconstitucional, por no hablar de aquella comparación con la zoofilia.

Mi primera reacción ante esta situación, que convertía al CGPJ en una mezcla entre tercera cámara donde la mayoría absoluta del PP imponía los criterios que no podía hacer prevalecer en el Congreso y el Senado y Tribunal Constitucional de carácter preventivo que adelantaba la inconstitucionalidad de los textos que todavía no habían sido enviados al Parlamento, fue la de restringir los proyectos de ley sobre los que debía informar el CGPJ a aquellos que tuvieran que ver exclusivamente con sus funciones de gobierno del Poder Judicial. Pero, con el tiempo, he llegado a la conclusión de que no es una buena solución, pues el actual artículo 108 de la LOPJ, que permite al CGPJ informar sobre normas que afecten al ejercicio de derechos fundamentales no es el problema: el problema es el uso que se haga de él.

El mejor ejemplo es que aquella mayoría conservadora, en su afán de hacer oposición, informó la inconstitucionalidad del proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña sin base legal alguna, pues no era un proyecto de ley del Gobierno, como señala la ley, ni el Parlamento le pidió que lo informara. Lo pidió el Grupo Popular, y la mayoría del CGPJ accedió a ello sin más. Ello me lleva a una reflexión de más hondo calado que afecta directamente al funcionamiento del CGPJ: es imposible que nuestro sistema institucional no se deteriore si alguno de los actores principales del mismo trata de utilizarlo en beneficio propio. Las reformas legales no pueden paliar esta falta de responsabilidad.

Traslademos el foco a lo ocurrido con la renovación del último CGPJ, que se prolongó más allá de todo lo razonable. Se ha debatido sobre la posibilidad de que, transcurrido un determinado plazo de tiempo, los miembros del CGPJ cesaran automáticamente de su cargo, forzando así su renovación. Opino que, también en este supuesto, la falta de responsabilidad institucional podría llevar a bloquear la elección de un nuevo CGPJ no afín, manteniendo a la institución en la inactividad durante un prolongado tiempo. Por tanto, la solución a estos comportamientos no es jurídica, es política. Mientras la ciudadanía no castigue electoralmente estos comportamientos, mientras ciudadanos y representantes no lleguemos a la conclusión de que socavar las instituciones significa debilitar la legitimación de la democracia, poco hay que hacer. Somos los ciudadanos,

a través de la participación democrática, los que debemos acabar con estas prácticas: es la única solución.

Otro aspecto que me preocupa especialmente es el del cumplimiento estricto de los plazos en la elaboración de los informes y dictámenes preceptivos del CGPJ. La tramitación de los textos legislativos conduce a unos plazos muy largos en la aprobación definitiva de cualquier iniciativa, plazos que se ven incrementados si los órganos consultivos incumplen los plazos. ¿Qué puede hacer el Gobierno si el CGPJ no le remite en plazo un informe preceptivo? Yo soy partidario de que sistemáticamente se remita al Congreso de los Diputados el texto, sin perjuicio de que una vez recibido el informe se haga llegar también a la Cámara, para que los grupos parlamentarios puedan tener conocimiento de él de cara a la fase de enmiendas.

### **Relación del CGPJ con el Parlamento**

Para abordar la relación del CGPJ con el Parlamento, hay que comenzar subrayando que el CGPJ es el órgano de gobierno del Poder Judicial, no es el Poder Judicial. Es un órgano, además, elegido directamente por el Parlamento para ejercer funciones políticas. El CGPJ gobierna, no juzga y hace ejecutar lo juzgado, no ejerce la función jurisdiccional, no es Poder Judicial.

Ello me lleva a sostener que los miembros del CGPJ están sometidos al deber de informar a las Cámaras, establecido en el art. 109 CE, debe genérico que es fruto de la preeminencia de las Cortes Generales como representantes directos de la voluntad popular. Este deber de informar incluye la información escrita y la verbal, por lo que abarca también al deber de comparecer ante la Cámara. Si el art. 44 del Reglamento del Congreso habilita a las Comisiones de la Cámara para recabar la presencia de autoridades, funcionarios públicos e, incluso, “otras personas competentes en la materia”, no hay razón alguna para excluir de dicho deber a los miembros del CGPJ. Sobre todo, porque no pueden contraponer a este deber la garantía constitucional de la independencia judicial. Esto lo podría hacer un juez al que se le demandara información sobre una actuación jurisdiccional, pero no un miembro del CGPJ al que se le pide comparecer para explicar sus decisiones de gobierno.

Sin embargo, creo que todo lo anterior no significa que los miembros del CGPJ deban someterse a control parlamentario, pues ésta es una institución que se aplica exclusivamente a la relación entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo, consecuencia lógica de la relación de confianza que existe entre ambos poderes. Los miembros del CGPJ son elegidos por el Parlamento, pero no responden políticamente ante él: una vez elegidos, el Parlamento no los puede remover (exigencia de responsabilidad política), y tampoco controlar sus actuaciones, pues el control parlamentario tiene como finalidad trasladar a la opinión pública una valoración crítica sobre la actuación del Gobierno con el objetivo de desgastar las posibilidades de la mayoría que lo sustenta de seguir

contando con la confianza mayoritaria de la ciudadanía. Nada de eso se puede aplicar al CGPJ. Por tanto, el Parlamento sólo puede exigir la responsabilidad política del Gobierno, y sólo puede ejercer el control parlamentario respecto al Gobierno.

Por tanto, todo lo que signifique aportar información supone un deber para el miembro del CGPJ, incluida la obligación de comparecer ante las Cámaras si éstas lo requieren, pero ese miembro del CGPJ no tiene por qué someterse a valoraciones críticas sobre su actuación, pues estas apreciaciones se integran en el ámbito del control parlamentario, algo que atañe exclusivamente al Gobierno. Lo difícil, por supuesto, será establecer dónde está el límite entre el deber de información y el control parlamentario en una misma comparecencia, algo que corresponderá delimitar al Presidente de la Comisión en la que el miembro del CGPJ comparezca.

Hasta aquí lo que pienso sobre la responsabilidad política del CGPJ en nuestro actual sistema. Ahora me gustaría expresar cierto desasosiego con la situación. El hecho de que decisiones políticas de gobierno del Poder Judicial no puedan ser objeto de control parlamentario no me parece algo óptimo. De hecho, opino que se trata de otra disfuncionalidad de la existencia de un órgano específico de gobierno del Poder Judicial, frente a la opción de gobierno por parte del Poder Ejecutivo, que garantiza que todas estas decisiones pudieran ser objeto de control por parte del Parlamento. Debería ser un miembro del Ejecutivo el que tomara las decisiones de gobierno del Poder Judicial, controladas políticamente por el Parlamento