
LUIS MANGLANO SADA
(Magistrado)

El juez en la Constitución

*I. Estado democrático, Estado de Justicia. II. La tutela judicial efectiva.
III. Valoración social de la Justicia. III. Ética judicial y ética de la función de juzgar.
V. Los ciudadanos ante la Justicia.*

I. ESTADO DEMOCRÁTICO, ESTADO DE JUSTICIA

Al cumplirse el 25º aniversario de la promulgación de la Constitución española de 1978 el debate en torno a la legitimidad y la eficacia del sistema institucional de Justicia sigue estando latente en la opinión pública. Ello explica la suscripción de un Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia en mayo de 2001, actualmente roto por la falta de visión de Estado del equipo gobernante, en aras a conseguir –según puede leerse en su exposición de motivos– que la Justicia actúe con rapidez, eficacia y calidad.

Resulta preciso realizar determinadas reflexiones sobre el cumplimiento por el sistema judicial de las funciones básicas que le competen (clave de efectividad) y la capacidad del propio sistema judicial para transmitir a los ciudadanos una creencia en su idoneidad para el desempeño de las funciones que comunitariamente se le asignan (clave de legitimidad).

Conviene reseñar que el sistema democrático se articula sustancialmente en torno a los valores de libertad y justicia. Para Manuel Atienza ¹ la justicia viene a ser el valor jurídico por antonomasia, el paradigma del Derecho. Asimismo, la libertad como capacidad de autodeterminación vital únicamente resulta predicable en un contexto justo. En palabras de Bobbio ²:

“Tener una libertad igual a la de todos los demás quiere decir no sólo tener todas las libertades que los demás tienen, sino también tener igual posibilidad de gozar de cada una de estas libertades. Una cosa es, en efecto, gozar en abstracto de todas las libertades de las que gozan los demás; otra gozar de cada libertad de igual manera que todos los demás.”

Las exigencias de justicia requieren para todas las personas las condiciones básicas para desarrollar un proyecto vital. De esta forma la Justicia es un modo de vivir, de interactuar y de organizarse, que facilita la realización del esquema de vida confeccionado por cada miembro de una comunidad social. Como explica Adela Cortina

¹ Manuel ATIENZA: *El sentido del Derecho*, Ariel, Barcelona, 2001.

² Norberto BOBBIO: *Derecha e Izquierda*, Taurus, Madrid, 1998.

³, la felicidad es la meta de la persona y la Justicia es la meta del ciudadano. De ahí la articulación del papel judicial como garante de los derechos fundamentales de las personas; como tutelador, por tanto, del conjunto de intereses que definen a toda persona como ser vital dotado de un valor propio anudado a su propia existencia.

La centralidad de la Justicia en el sistema democrático, en las sociedades contemporáneas, explica una creciente demanda social de tutela jurisdiccional, puesto que el verdadero fin de la construcción constitucional es implantar el Derecho mediante la justicia, la libertad, la igualdad y el pluralismo político, como valores superiores del ordenamiento jurídico. Tampoco cabe olvidar la constitucionalización de los derechos sociales más clásicos (derecho a la sanidad, a la educación, al trabajo, etc.) junto a los derechos de nuevo tipo, recientemente reconocidos, como el derecho al medio ambiente, a la planificación urbanística racional, el de los consumidores y usuarios, los de las minorías étnicas y sociales, etc.; derechos que requieren igual tutela judicial, pero cuya concreción y exigibilidad jurídica dependen de las políticas sociales del legislador ordinario que, en los tiempos que corren, no parece sino empeñado en dismantelar paulatinamente el llamado Estado del bienestar.

Al hilo de esta dinamización jurisdiccional se consolida un tránsito del Estado de Derecho al Estado de Justicia –como ya avanzó en 1962 García de Enterría ⁴–, en el que no existe inmunidad para ninguna persona o poder en el cumplimiento de la ley y en la sujeción al escrutinio judicial, que alimenta un perfil de juez creador alejado de un modelo judicial volcado en una imagen de automatismo en el proceso de aplicación de la legislación. Esta imagen creativa del juez constitucional viene dominada por la lectura del ordenamiento jurídico en clave constitucional, pues el Derecho debe diseñar sus contenidos sustanciales mediante su vinculación a los derechos fundamentales y libertades públicas.

Como afirma Ferrajoli ⁵, ya no estamos ante el viejo paradigma positivista de sujeción a la letra de la ley, cualquiera que fuere su significado, ni ante el concepto de Montesquieu de que el juez es la boca que pronuncia las palabras de la ley, sino “[...] con sujeción a la ley en cuanto válida, es decir, coherente con la Constitución”. Es en esta sujeción del juez a la Constitución, en su papel de garante de los derechos y libertades fundamentales constitucionalmente establecidos, donde reside el principal fundamento de la legitimación judicial y de la independencia del Poder Judicial respecto a los demás poderes, ejecutivo y legislativo.

Para Toharia ⁶ el creciente protagonismo social de la Justicia se debe a la concurrencia de cuatro procesos:

- a) El crecimiento espectacular del conjunto del sistema legal, que cada vez regula más ámbitos, afecta a más personas, reconoce nuevos derechos y crea nuevas obligaciones, lo que supone un incremento funcional de la Justicia.

³ Adela CORTINA: *Política, Ética y Religión*, Trotta, Madrid, 2001.

⁴ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, Madrid, 1995.

⁵ Luigi FERRAJOLI: *Derechos y garantías*, Trotta, Madrid, 1999.

⁶ José Juan TOHARIA: *Opinión pública y justicia. La Imagen de la Justicia en la sociedad española*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001.

- b) El surgimiento de una nueva cultura cívico-jurídica de reclamación, afirmación y defensa de los derechos individuales, cada vez más desarrollados, que genera una cultura de búsqueda de justicia total.
- c) La judicialización de la vida pública, de manera que los tribunales cada vez ocupan más radio del territorio político, posibilitando la apertura de la acción judicial a una zona usualmente en penumbra: la corrupción en la vida pública
- d) Y finalmente, el reconocimiento social de que la buena marcha de la vida económica de un país debe ir ligada a la existencia de un adecuado funcionamiento de la Administración de Justicia.

II. LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

El derecho a la tutela jurisdiccional es el derecho de toda persona a que se le haga justicia, a que cuando pretenda algo sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con las mínimas garantías. Si la justicia es uno de los valores fundamentales de todo ordenamiento jurídico, de cualquier sociedad o Estado, su realización efectiva debe constituir una prioridad, tal como viene recogido en el art. 24.1 CE.

Esta norma es la plasmación en nuestra Carta Magna de antecedentes tan notables como el art. 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, del art. 6 del Convenio de Roma de 1950, del art. 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, del art. 19 de la Ley Fundamental de Bonn y del art. 24 de la Constitución italiana, entre otros.

El derecho a la tutela jurisdiccional despliega sus efectos en tres momentos distintos: en el acceso a la Justicia, en la existencia de un proceso con las garantías mínimas y en la plena efectividad del pronunciamiento jurisdiccional. Es decir, y como señala González Pérez ⁷: acceso a la jurisdicción, proceso debido y eficacia de la sentencia.

El art. 24.1 CE reconoce el derecho a acceder a los órganos jurisdiccionales, a aquellos órganos configurados como imparciales e independientes, cuyos titulares gozan de la garantía de la inamovilidad.

La tutela solo será efectiva si el órgano jurisdiccional reúne ciertas condiciones y antes de dictar sentencia sigue un proceso investido de las garantías que hagan posible la defensa de las partes.

Finalmente, la tutela judicial no será efectiva si el mandato contenido en la sentencia no se cumple, es decir, si no comporta la efectividad de su fallo. Todos deben prestar la colaboración requerida por los órganos judiciales, y los afectados por el fallo vienen ineludiblemente obligados a su cumplimiento, cualquiera que sea el sujeto obligado por el mandato judicial, adquiriendo especial relevancia cuando es una Administración pública que, sometida a la Ley y al Derecho (art. 103 CE), está obligada por ello al cumplimiento de las resoluciones judiciales.

⁷ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Civitas, Madrid, 1984.

III. VALORACIÓN SOCIAL DE LA JUSTICIA

La valoración global que la sociedad realiza de la Administración de Justicia y de los jueces ha venido siendo objeto de estudio por el Consejo General del Poder Judicial, debiendo destacar por su interés el séptimo barómetro –de octubre de 2000– realizado por José Juan Toharia ⁸.

De este informe se desprende que la sociedad española percibe y evalúa a la Justicia de forma compleja y matizada, con una gran gama de apreciaciones, entre las que destaca como techo el 65% de españoles que afirma que “con sus defectos e imperfecciones la Administración de Justicia constituye la garantía última de defensa de la democracia y de las libertades”, mientras que la contrapartida negativa, o suelo de la imagen de la Justicia, lo constituye el hecho de que solo un 19% de españoles considera que funciona, en conjunto y en líneas generales, bien o muy bien, mientras que el 46% opina que funciona mal o muy mal.

El aluvión informativo que la democracia ha aportado respecto a la Administración de Justicia, en contraste con la opacidad y el silencio propiciado por el franquismo, ha supuesto una toma de conocimiento de los problemas y realidades que antes daba por bueno, iniciándose con ello una actitud crecientemente crítica conforme se ha generalizado el conocimiento de sus deficiencias.

Pero tal apreciación social negativa no viene a ser muy diferente a la de los países de nuestro entorno europeo, donde tan solo otorgan su confianza a sus tribunales los ciudadanos de Dinamarca, Finlandia, Austria, Holanda y Luxemburgo, definiendo tan solo como bueno el funcionamiento de la Justicia los ciudadanos de los tres primeros, con suspenso para los demás integrantes de la Unión Europea.

En comparación con otras instituciones del Estado, el funcionamiento de la Justicia no tiene una mejor imagen: su puntuación (2'7 sobre 5), es inferior a la que obtienen las Cortes (3'6), los funcionarios (3'0), el Gobierno estatal (3'1), los Ayuntamientos (3'1) o los gobiernos autonómicos (3'2).

Tampoco el nivel de confianza de los ciudadanos en sus Tribunales de Justicia invita al optimismo: su puntuación (2'7 sobre 5) es inferior a la evaluación que se hace de las Cortes (3'5), los sindicatos (3'1), el Defensor del Pueblo (3'9), el Gobierno (3'0), los empresarios (3'0), la prensa (3'2), el Rey (3'9), la televisión (2'9) o los Ayuntamientos (3'1), estando tan solo por debajo los partidos políticos (2'5).

Si nos apartamos de valoraciones de conjunto y entramos en las percepciones ciudadanas sobre temas específicos el resultado es el siguiente:

- a) La tesis de quienes creen en la total *independencia* de los jueces en su función jurisdiccional solo obtiene un respaldo del 39%, frente al 50% que opinan lo contrario.
- b) La *imparcialidad* judicial es reconocida por un 43%, estando poco o nada de acuerdo el 46%.
- c) La *honestidad* y *honradez* de los jueces recibe la conformidad del 49%, estando poco o nada de acuerdo el 43%.
- d) La *ideología* de jueces de derecha, izquierda y centro es percibida como proporcional al conjunto de la sociedad por el 53%, no estando de acuerdo el 24%.

⁸ José Juan TOHARIA: *Opinión pública y justicia...*, cit.

e) Un 31% considera que no existe *corrupción* en la Administración de Justicia, frente a un 53% que está poco o nada de acuerdo, alcanzando un 57% la opinión contraria al posible soborno de los jueces frente al 23% que dice que depende de los casos y un 12% que lo considera bastante o muy probable.

f) Un 58% opina que los jueces están muy o bastante *preparados profesionalmente*, mientras que un 33% están poco o nada de acuerdo con esta afirmación, proporciones que oscilan en cuestiones conexas como que los jueces españoles son tan buenos como los de la Unión Europea (57%), sobre la coherencia y predecibilidad de las resoluciones (45%), falta de dedicación al trabajo (60%), tendencia a estar fuera de onda social (46%), o no contar con medios materiales (45%).

g) Respecto a la *eficacia* de la Administración de Justicia, un 82% de los encuestados considera que es tan lenta que siempre que se pueda más vale evitar acudir a ella, considerando el 78% que la lentitud perjudica sobre todo a los más débiles e indefensos, declarando un 94% la urgencia y prioridad en la adopción de medidas de agilización del funcionamiento de la Justicia. Las causas de la lentitud son atribuidas a la falta de jueces (65%), los procedimientos anticuados (66%), la falta de laboriosidad de los jueces (56%) y el obstruccionismo de los litigantes (80%).

Finalmente, un 45% de los españoles (frente a un 20%) concluye que la Administración de Justicia española ofrece en la actualidad una imagen anticuada, mereciéndose la imagen obsoleta de conjunto que presenta (un 51%), atribuyéndose como responsable fundamental de ello a la falta de eficacia de su funcionamiento.

El resumen apresurado del estado de la opinión pública española permite concluir que para ésta el servicio público de la Justicia es sustancialmente independiente, razonablemente imparcial, bien preparado profesionalmente, pero sin que estos factores positivos contrapesen los negativos de su deficiente accesibilidad y su muy deficiente eficacia.

Los sondeos realizados entre los profesionales del Derecho abundan en la indicada dirección, pero con diferencias de matiz, otorgando a la Justicia la valoración (de 0 a 10) siguiente: 9 en independencia, 9 en competencia, 8'5 en responsabilidad, 9 en imparcialidad, 4 en accesibilidad y 2 en eficiencia.

La conclusión respecto a los dos principales factores reveladores del estado de un sistema político –la legitimidad y la eficacia–, ha permitido pasar de la situación de la Justicia en el sistema franquista, caracterizada por su escasa legitimidad social y su negativa eficacia, a la de la Administración de Justicia en un sistema democrático, en la que ha devenido socialmente legítima, siendo considerada como valedora y garante última de la democracia, pero con la urgente necesidad de potenciar esa legitimidad, tan deteriorada por la persistente ineficacia.

IV. ÉTICA JUDICIAL Y ÉTICA DE LA FUNCIÓN DE JUZGAR

La labor judicial nunca ha sido asépticamente jurídica, sino cargada de implicaciones y complejidades que parten de la formación y el perfil cultural e ideológico del juez. Una aproximación a la magistratura actual permite apreciar un pluralismo de actitudes que van más allá del común denominador técnico. El juez, en

tanto que sujeto público y con deberes de esa índole, está obligado a inspirar su trabajo en un acervo de principios básicos universalmente compartidos, que tienen su consagración en la Constitución, que es la que marca los límites de su actuación jurisdiccional. Resulta imprescindible en el ejercicio judicial tener clara, reflexivamente asumida y correctamente encauzada, esa dialéctica entre valores personales y valores transpersonales de obligada observancia en el ejercicio profesional, sin que exista una creación judicial apolítica, ideológicamente neutra o exenta de valoración ética. En democracia, el juez debe tener una actitud afirmativa de la Constitución, utilizando como recursos la lealtad crítica y la honestidad intelectual.

La anterior argumentación nos debe llevar a reflexionar sobre el mínimo ético que debe inspirar el ejercicio de la jurisdicción, puesto que no cabe pensar que las decisiones pueden tan solo fundarse en bases normativas, sin margen de apreciación ni creación jurídica.

Tal consideración debe relacionarse con el modelo de juez que la sociedad democrática exige, en contraposición con el modelo ético de tiempos anteriores. En efecto, tal como expone Perfecto Andrés ⁹, la observación histórica permite apreciar en el viejo Estado liberal de Derecho (hasta mediados del siglo XIX) un modelo de juez caracterizado por el control ideológico y la selección endogámica en el momento del acceso, por el rígido modelo organizativo y por la aplicación jurídica de los postulados del positivismo dogmático, que se ve como un aplicador técnico del Derecho, con una concepción ética proclive al integrismo religioso-moral, en una síntesis de positivismo y iusnaturalismo.

La evolución histórica ha permitido percibir el modelo vigente, caracterizado por un sistema normativo que ha incorporado una amplia tabla de derechos fundamentales que pasan a integrar un constitucionalismo vinculante para los poderes públicos, quedando el legislador sometido a la Constitución y limitándose la política por el Derecho. Al quedar los derechos fundamentales eficazmente positivizados y reforzados, todos los poderes están sujetos a la ley, cambiando con ello el modelo judicial y la función ética de juzgar, que queda directamente vinculada por el control de la constitucionalidad de las leyes. Como diría Perfecto Andrés ¹⁰, se ha pasado del “juez del poder” al “juez de los derechos”.

Así, la ética de la función de juzgar pasa a estar directamente orientada a dar satisfacción a los valores superiores del ordenamiento (libertad, justicia, igualdad y pluralismo político) y a las exigencias de principio representadas por los derechos fundamentales y las libertades públicas.

Para autores como Manuel Atienza ¹¹ la concepción de la ética judicial viene regida por tres principios como son la independencia, la imparcialidad y la motivación. El principio de independencia permite al juez resolver los conflictos sociales que se le plantean en base a la aplicación del Derecho, ejercitando sus potestades jurisdiccionales sin interferencias. El de imparcialidad supone que el juez debe aplicar el ordenamiento jurídico sin sesgo ni favor para los enjuiciados. Finalmente, el principio de motivación obliga al juez a fundamentar su decisión.

⁹ Perfecto ANDRÉS IBÁÑEZ: *Legalidad, jurisdicción y democracia*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1998.

¹⁰ Perfecto ANDRÉS IBÁÑEZ: *Legalidad, jurisdicción y democracia*, cit.

¹¹ Manuel ATIENZA: *Ética judicial, ¿por qué no un código deontológico para jueces?*, Jueces para la Democracia (Col. “Información y debate” n° 46), Madrid, 2003.

Siguiendo a autores como Montero Aroca, Toharia ¹², Aguiló Reglá ¹³, Ferrajoli ¹⁴, Perfecto Andrés ¹⁵ o González Pérez ¹⁶, la valoración ética del juez debe caracterizarse por la asunción de una serie de rasgos o actitudes esenciales:

- a) *Independencia*, por la que el juez debe resolver con absoluta autonomía de juicio y con la sola sujeción al ordenamiento jurídico aquellos conflictos que se le plantean, sin influencias ni presiones en el ejercicio de su función jurisdiccional. Entendido como deber, el juez no puede ser portador de fines o intereses extraños al Derecho: debe someterse a éste.
- b) *Imparcialidad*, entendida como equidistancia e independencia de las partes y del objeto del litigio. También puede definirse como actitud intelectualmente honesta, la renuncia metódica al prejuicio y el contraste autocrítico frente al conflicto.
- c) *Responsabilidad*, como mecanismo de autocontrol y como prevención de posibles incumplimientos de las obligaciones jurisdiccionales. Debe darse al ciudadano garantías de inexistencia de impunidad.
- d) *Competencia*, como capacidad profesional para desempeñar las funciones jurisdiccionales. Atañe a la buena preparación técnica, a la permanente voluntad de aprender y a la adecuada atención a la realidad social. Ser competente no es solo conocer el Derecho sino aplicarlo de forma razonable y con la necesaria motivación.
- e) *Accesibilidad*, como forma de permitir el acceso de los ciudadanos a la justicia, sin discriminaciones por razones económicas o lingüísticas, posibilitando el conocimiento y comprensión de las resoluciones judiciales. Para ello convendría entender la naturaleza de servicio público de la justicia.
- f) *Eficiencia*, resolviendo con rapidez y diligencia los litigios, combatiendo la endémica lentitud en la tramitación de los asuntos e impidiendo que su tardía resolución la haga irrelevante. La meta no es otra que cumplir el principio constitucional de tutela judicial efectiva.

Tales concepciones deben buscar su acomodo en un marco más amplio, en el ámbito de una Administración de Justicia que pretenda ser éticamente fiable y funcionalmente eficiente, que garantice la seguridad jurídica y la efectiva igualdad de los ciudadanos ante la ley.

V. LOS CIUDADANOS ANTE LA JUSTICIA

Todo lo argumentado anteriormente debe relacionarse con las estructuras del servicio público de la Justicia, con los medios instrumentales y organizativos de la

¹² José Juan TOHARIA: *Opinión pública y justicia...*, cit

¹³ J. AGUILÓ REGLÁ: *Independencia, imparcialidad, argumentación*, Jueces para la Democracia (Col. "Información y debate" n° 46), Madrid, 2003.

¹⁴ Luigi FERRAJOLI: *Derechos y garantías*, cit.

¹⁵ Perfecto ANDRÉS IBÁÑEZ: *Ética de la función de juzgar*, Jueces para la Democracia (Col. "Información y debate" n° 40), Madrid, 2001.

¹⁶ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: *El derecho a la tutela jurisdiccional*, cit.

Administración de Justicia, con las metas que la actividad jurisdiccional pretenda alcanzar, puesto que la legitimidad del sistema se fundamenta en la capacidad de transmitir a los ciudadanos la percepción de la idoneidad de las funciones que se le asignan.

Sin embargo, esta finalidad no parece que se esté cumpliendo en la actualidad, especialmente en lo referente al binomio eficacia-agilidad de la Justicia en España, lo que motivó que los poderes públicos realizaran el mayor esfuerzo unitario hasta el presente para afrontar estas deficiencias estructurales, suscribiendo en mayo de 2001 el malogrado Pacto de Estado para la reforma de la Justicia y articulando en junio de 2002 la Carta de los Derechos de los Ciudadanos.

Convendrá, pues, enfocar la Administración de Justicia desde la perspectiva ciudadana y reivindicar los derechos subjetivos establecidos en la citada Carta de 2002, reivindicando que el servicio público se vertebre en torno a los principios de transparencia, información y atención adecuada, que les reconozca su derecho a obtener un sistema de Justicia en el que ésta sea:

- a) *Transparente*, conociendo el estado de los procesos y siendo informados por Oficinas de Atención al Ciudadano.
- b) *Comprensible*, tanto en las comunicaciones como en los juicios, pruebas y resoluciones judiciales.
- c) *Cercana*, evitando desplazamientos y molestias innecesarias, con las adecuadas medidas de protección de testigos.
- d) *Ágil*, que reforme y evite la excesiva duración de los procedimientos y su adecuada asignación numérica a los órganos judiciales.
- e) *Tecnológicamente avanzada*, permitiendo la comunicación con la Administración por los medios técnicos actuales.
- f) *Responsable*, posibilitando al ciudadano formular reclamaciones, quejas y sugerencias por el funcionamiento incorrecto de la Administración judicial, y obtener contestación a las mismas.
- g) *Y tuteladora de las personas vulnerables*, como víctimas de delito, inmigrantes, discapacitados, menores o sin recursos económicos.

Valencia, a 3 de diciembre de 2003.