

Comunicación a la ponencia sobre «Control Democrático»

José Manuel BANDRES SANCHEZ-CRUZAT

Jueces para la Democracia desde su primera Asamblea Constitucional, en mayo de 1983, postula como criterios fundamentales, en la búsqueda de la necesaria legitimación democrática del poder judicial, la instauración del jurado, la implantación de una justicia de paz de base electiva, el potenciamiento de la crítica pública a la Administración de Justicia y el control parlamentario del gobierno de la justicia.

En la actualidad, este discurso elemental, sin que por ello pierda en intensidad, que desvela algunos de los contenidos básicos de la concepción del Poder Judicial que realiza expresamente la Constitución; el jurado como fórmula principal de participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia se prevé en el artículo 125 de la Carta Fundamental; la libertad de opinión se proclama sin interferencias por razón de sus destinatarios en el artículo 20 de la prima Lex; y es consustancial a las Cortes Generales, como órgano soberano y representativo del pueblo español, ejercer el control institucional necesario respecto del gobierno instrumental de los jueces (Art. 66 CE) y que se habría podido quedar absoleta en cuanto a la vigencia de sus requerimientos, si no hubiera sido por las dificultades que encuentra la efectiva transformación y adaptación del orden judicial a la realidad democrática, a las necesidades del Estado Constitucional, merece ser enriquecido por *Jueces para la Democracia* a la luz de las enseñanzas emanadas de la propia Constitución, que a los diez años de su entrada en vigor ya no admite lecturas apresuradas. En la actualidad, este discurso merece ser iluminado y desarrollado por *Jueces para la Democracia* para desenvolverse con agilidad en el sistema judicial diseñado por la ley orgánica del poder judicial de 1985, y seguir propiciando la democratización y organización de las estructuras judiciales.

Acercándonos a la ponencia a debatir centralmente en este III Congreso, debemos anticipar que el Control de los jueces en un Estado Democrático, como el inaugurado en España en 1978, admitía a priori la consideración de diversas fórmulas de inspección parlamentaria o jurisdiccional —como sostienen las Constituciones de otros Estados democráticos próximos—, siendo inseparable su discusión del principio de división de poderes, habiendo perfilado con claridad nuestro texto constitucional su solución en el artículo 117, al expresar que la justicia que emana del pueblo se administra por jueces y magistrados independientes, inmovible, responsables y sometidos en exclusiva a la ley.

El pueblo español, que ha levantado su voz a tra-

vés del Constituyente para indicar que es esencial al Estado social y Democrático de Derecho —Estado que propugna como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico la justicia— la garantía de la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (Art. 9.3. CE), afirma sin ambigüedad que los jueces son responsables y consecuentemente que no escapan a su control y aunque su medida se reserva a la ley orgánica del poder judicial, y se instituya un órgano constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, alejado de los otros poderes estatales, para ejercer entre otras potestades específicamente la disciplinaria sobre los jueces; no por ello se deduce que el pueblo haga dejación de su voluntad de ser el juez de los jueces, aspirando a convertir los palacios de justicia en palacios de cristal impulsores de la convivencia democrática.

La articulación precisa del control de los jueces —que se erige en exigencia constitucional y que tiene como una de sus más privilegiadas llaves la publicidad de las resoluciones judiciales a cuyo fomento debe contribuir encarecidamente *Jueces para la Democracia*, y la libre crítica de las mismas—, se realiza en la Ley orgánica del poder judicial en 1985 en sus clásicas proyecciones, aunque conserven un halo inédito, pero no por ello nada despreciables, de responsabilidad civil, penal y disciplinaria.

La responsabilidad civil y penal de los jueces que descansa por deseo de la Constitución en los propios órganos superiores de la jurisdicción —confianza que, asimismo, se otorga para conocer de la responsabilidad de los miembros del poder ejecutivo e, incluso, de las causas contra Diputados y Senadores si las Cámaras otorgan el preceptivo suplicatorio—, ha levantado en España, en muchas épocas, suspicacias sobre su acierto, y ha hecho acudir a muchos reformistas a reivindicar la creación de Tribunales especiales o mixtos para juzgar a los jueces.

La independencia, la autonomía, la imparcialidad, la responsabilidad y la inmunidad de los jueces confluyen aquí con toda su carga conceptual, pero carentes de una habitación expresa de la Constitución, consagrado en el artículo 24 de la Constitución el derecho de todos los ciudadanos, incluido lógicamente los ciudadanos togados, a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales, y proscritos los tribunales de excepción en el artículo 117.6, no parece congruente, bajo pena de poner a todo el poder judicial bajo sospecha, sostener una revisión constitucional en esta cuestión, buscando la atribución o enjuiciamiento de los jueces a sedes no jurisdiccionales.

les, como el Tribunal Constitucional o el Senado, cuando es posible, y meritorio en sintonía con la profundización en clave democrática de la Administración de Justicia, implantar en la Sala segunda del Tribunal Supremo el juicio de jurados para conocer de las causas criminales contra los miembros de los diferentes poderes del Estado.

La responsabilidad disciplinaria de los jueces, cuya exigencia se encomienda en la Constitución al Consejo General del Poder Judicial, ha suscitado en cuanto que su revisión en Derecho corresponde al Tribunal Supremo por mandato de la LOPJ de 1985, un ardiente y confuso debate, que ha llevado a algunos juristas a instar su abrogación en cuanto —argumentan—, «el gobierno del poder judicial corresponde, contra lo que dispone de forma expresa la Constitución, al pleno del Tribunal Supremo y, en su día, la Sala de lo Contencioso-administrativo de dicho Tribunal», culpando de ello «a la voracidad jurisdiccional que aqueja a una parte de nuestros teóricos del derecho administrativo».

Aunque no dudamos de la honestidad que puede inspirar este planteamiento no parece prudente que por una decisión asumida como non grata de un órgano constitucional como el Tribunal Supremo (la anulación de la sanción de separación de servicio impuesta a un magistrado de la Audiencia Nacional por el Consejo) se busque la modificación del sistema de relaciones institucionales entre el órgano de gobierno de los jueces y los órganos jurisdiccionales, sin apelar a razones de oportunidad, como no se puede decir seriamente en estos momentos que en razón del control que ejerce el Tribunal Supremo sobre los reglamentos del Consejo de Ministros se quiebre el Estado democrático, usurpando el poder popular un pretendido gobierno de los jueces.

Antes bien, si no se quiere enfermar de fraseología pseudorevolucionaria y se quiere conseguir una disciplinada credibilidad conviene mirar el sistema disciplinario de los jueces vigente en otros Estados democráticos asentados, y comprobar como en Italia o en Francia las sanciones impuestas por el Consejo Superior de la Magistratura son revisadas por el Tribunal de Casación o el Conseil d'Etat o como en la República Federal Alemana, según su Ley Fundamental, la destitución de los jueces puede ser ordenada por decisión judicial por los motivos y formalidades que determinen las leyes o por la Corte Constitucional federal por infracción del orden constitucional, Corte que se integra en el Poder Judicial.

Porque nos encontramos en un Estado de Derecho, no cabe dudar que la responsabilidad disciplinaria de los jueces viene enmarcada necesariamente y tiene como límites infraqueables el respeto a los principios de legalidad, tipicidad y culpabilidad, y debe desenvolverse en los parámetros de equidad y proporcionalidad en la imposición de sanciones; y por ello conviene destacar que las lagunas del sistema más bien se encuentran en la enumeración de faltas muy graves que contiene el artículo 417 de la Ley orgánica del poder judicial, que impide al Consejo sancionar sin duda conductas éticamente reprobables, sin traspasar los límites legales, y que debería conducir a *Jueces para la Democracia* a promover su ampliación, al menos para tipificar como

cláusula general «el incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución en el ejercicio de la función jurisdiccional» de modo similar a como se recoge en el estatuto español de funcionarios públicos, o «la comisión de una infracción contra los principios de la Ley fundamental o contra el orden constitucional de algún Estado (at. 98 de la Ley fundamental de Bonn). En esta búsqueda, más comprometidas, por su inconcreción y por poder favorecer intromisiones el círculo exento de la vida privada de los jueces serían las fórmulas empleadas por la legislación italiana o belga («el magistrado que falte a sus deberes o tenga en el despacho o fuera una conducta tal que lo haga desmerecedor de la confianza o de la consideración de la que debe gozar o que comprometa el prestigio del orden judicial», «los que falten a los deberes de su cargo o que por su conducta atenten a la dignidad de su condición»), aunque pudieran cubrir algunas desviaciones.

Quedan así descritos algunas de las cuestiones más conflictivas a propósito del control interno y externo de los jueces en un Estado democrático. Control de los jueces que intenta dar respuesta ordenada a la legítima pregunta de ¿quién controla a los controladores?, que ofrece en nuestra Constitución una unívoca respuesta: Es la Ley emanada de la voluntad popular y precisamente la Ley orgánica del poder judicial a quien se confía el gobierno y el control de los jueces, quedando su gestión, en un escrupuloso respeto al principio de división de poderes, encomendada al Consejo General del Poder Judicial, como órgano tutelante de la independencia y sujeción a la Constitución de los jueces. Responsabilidad de los jueces que no cabe confundir, como a veces se sugiere en la ponencia, a pesar de encontrarse sensiblemente entrelazados, con los conceptos de participación de los ciudadanos en la Administración de justicia, el acceso a la carrera judicial, la legitimidad y el origen de los jueces, la democratización del aparato judicial, la organización territorial del gobierno de la justicia; y, por ello, con ánimo esclarecedor, no resisto traer aquí algunas reflexiones vertidas por los compañeros Andrés y Movilla, que bebiendo en aguas experimentadas italianas, coinciden en afirmar que la legitimidad del juez se encuentra en «la rigurosa observancia del régimen de garantías constitucionalmente previsto y del fiel cumplimiento de la inmediatez, de la efectividad del contradictorio, del respeto al principio de presunción de inocencia en sus múltiples proyecciones, de la autenticidad en la motivación de las resoluciones...» —cuyo recordatorio debería ser objeto de atención en este Congreso por *Jueces para la Democracia*—, y discurre sobre el entendimiento de la independencia judicial, como independencia frente a los otros poderes del Estado y los centros de decisión de la propia organización judicial, pero no como separación de la sociedad civil, ni como cuerpo separado de toda forma de control democrático y popular.

Sin embargo, la ponencia que sintetizada hace alusión como instrumentos de control democrático a la elección directa de los jueces de paz abogando por su profesionalización, la intervención del Parlamento en la designación de los jueces técnicos, la

libertad de crítica de la resolución judiciales, la implantación del jurado y su extensión al orden civil, la socialización del derecho de defensa, la eliminación de las fianzas para promover la acción popular, la ampliación de las competencias del Defensor del Pueblo en el control de la Administración de Justicia, la elección de los Presidentes de Audiencias Territoriales y Provinciales, y la efectividad del control parlamentario sobre el Consejo General del Poder Judicial, merece, adoleciendo de cierto apresuramiento, la formulación de diversas proposiciones que sometemos a debate en este III Congreso de *Jueces para la Democracia*:

1. Acceso de los ciudadanos al poder judicial

La democratización del acceso a la función judicial guarda íntima relación con la salvaguarda del derecho fundamental de los ciudadanos, contenido en el artículo 23.2 de la Constitución, a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes; y aunque la selección de los candidatos aspirantes debe realizarse con observancia de los principios de mérito y capacidad (art. 103.3 CE), no cabe olvidar que el ejercicio de la potestad jurisdiccional requiere —porque la justicia emana del pueblo— una especial cualificación jurídica y personal, comprometida con los valores constitucionales, siendo que la Constitución se inclina por un sistema de reclutamiento burocrático de la magistratura «jueces y magistrados de carrera, que formaran un Cuerpo único» (art. 122.1 CE).

Desde la perspectiva de los intereses del Estado democrático, no cabe duda que la aptitud de los jueces para desenvolver en la Constitución y en las leyes los procesos, contribuyen eficazmente a su fortalecimiento, y a procurar desenvolver los mandatos emancipadores de las clases subalternas contenidos en el artículo 9.2 de la Constitución; de ahí la necesidad de extremar con meditado cuidado los procesos de selección de los jueces.

La idoneidad de los jueces debe buscarse en su cualificación profesional —congruente con un sistema jurídico tan tecnificado y complejo como el español, inscrito con buenas notas en la familia continental— y en el adorno de una sólida formación humanística y social.

Con estas antecedentes, y siendo tradicional a nuestro sistema judicial la existencia de los jueces de paz, que en la LOPJ de 1985, elegidos por los Ayuntamientos, se conciben dotados de una cierta profesionalización (arts. 109 a 103), *Jueces para la Democracia* debería proponer la aprobación de un *Estatuto del Juez de Paz*, pero no como un órgano menor de la jurisdicción que pudiera albergar las competencias de los desaparecidos juzgados de distrito, sino para extraer de ellos, como un órgano con sustantividad propia, coincidente en los núcleos urbanos y rurales, capaz de ser un agente de paz social, conciliador de las pequeñas querellas familiares o vecinales, ejerciendo una justicia comprensible, alejada de los Códigos y sustentada en los principios de equidad y buena fe. Juzgados de

Paz concebidos como fórmula de participación de los ciudadanos en la administración de Justicia, como órganos desconcentrados, sufragados por los Ayuntamientos, y capaces de albergar asimismo los servicios sociales dedicados por las Corporaciones a la asistencia al menor, a la defensa jurídica o a la rehabilitación de los delincuentes.

La implantación del tercer y cuarto turno para acceder a la carrera judicial querida por la LOPJ de 1985, que complementa el quinto turno para acceder al Tribunal Supremo, ha supuesto el fin del monopolio de la concentración memorística para ingresar en la Magistratura; y aunque, hoy es apresurado evaluar los resultados conseguidos no parece oportuno, como pretende la ponencia, convertir las Cortes Generales en tribunal de oposiciones de los candidatos a jueces, como si por su participación la selección fuera más democrática, y permitiera superar el supuesto complejo de falta de legitimación por no haber sido elegidos directamente por la ciudadanía. En esa dirección *Jueces para la Democracia*, inspirándose en el modelo alemán (Comisión electora de jueces integrada por los Ministros de los Landers y en número igual por miembros designados por el Parlamento), podría auspiciar sin embargo que fuera la Comisión de calificación del Consejo General del Poder Judicial la encargada de la selección, así como volver a insistir en las resoluciones del II Congreso sobre implantación de un curso biannual a celebrar en el Centro de Estudios Judiciales como mecanismo para destilar los aspirantes a ingresar en la judicatura.

2. Participación de los ciudadanos en el poder judicial y en la administración de justicia

2.1. La institución del Jurado es el mecanismo esencial querido por la Constitución para propiciar la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia. A los diez años de su promulgación, es una de las pocas «instituciones de la libertad» que ha quedado aparcada sin regulación legislativa y aunque se anuncia, con motivo de la presentación de la ley de planta y demarcación, su implantación antes de 1992, *Jueces para la Democracia* debería insistir en su rápido establecimiento, debería concretar su regulación normativa y promover su difusión a través de la celebración de juicios de jurados.

También importante recomendar no aplazar la elaboración legislativa de la Ley del Jurado, aunque luego se definiera su entrada en vigor, en sintonía con la de otras leyes orgánicas.

2.2. Una de las causas directas del estado de la Administración de Justicia en España es la *indefinición de las estructuras periféricas* de la Administración de Justicia. Es difícil extraer conclusiones válidas sobre la naturaleza de un Presidente de Audiencia Territorial o Provincial —se trata de delegados ejecutivos del Consejo, de gestores del Ministerio de Justicia o representantes judiciales en las respectivas Comunidades o territorios—, y más difícil todavía es clasificar con nitidez las competencias que confluyen sobre estos órganos, esenciales para lle-

var a buen término cualquier reforma en la Administración de Justicia. Lo cierto es que, por una pereza acumulada, nos encontramos en la actualidad con una elevada dosis de confusión entre los poderes gubernativos y jurisdiccionales, con la proliferación de órganos con facultades gestoras no profesionales, con una concentración en el Ministerio de los medios personales y materiales que se compadece mal con la total desconcentración funcional en los juzgados unipersonales, y con una inconcreción de las funciones a desarrollar en la oficina judicial, lo que provoca una deficiente planificación de las necesidades de la Administración de justicia, una deficiente gestión de los medios empleados y un insuficiente control democrático de los mismos.

Jueces para la Democracia en el ánimo de contribuir a clarificar esta irracional estructura organizativa, debería reclamar el trasvase de las competencias sobre medios personales y materiales a las Comunidades Autónomas, la efectiva implantación de las gerencias creadas por Decreto 123/1988 este año, sobre todo en las Audiencias más necesitadas, y promover la reforma legislativa oportuna para la creación de los Consejos de Dirección de Justicia, como órganos ejecutivos de la Administración provinciales, y a los que podrán asistir sin voto los gerentes provinciales; y los Consejos Territoriales de Justicia, como órganos de participación, compuestos en cada Comunidad, por tres representantes del Parlamento Autónomo, tres representantes de las Asociaciones de magistrados más representativas, tres representantes de los funcionarios y un representante del Colegio de Abogados, con las funciones de verificar la adecuación de la Administración de Justicia a la política judicial emanada del Consejo, orientar y proponer las medidas necesarias para el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia, y conocer e informar la Memoria Judicial correspondiente a la Comunidad.

2.3. La Ley orgánica del Defensor del Pueblo de 6 de abril de 1981, respecto de las quejas que se refieren al funcionamiento de la Administración de Justicia, concibe la institución con una función de mero correo, al tener que dirigirlas al Ministerio Fiscal, para que éste investigue su realidad, o al Consejo General del Poder Judicial; sistema limitado, excepcional, que ante el aluvión de quejas recibidas se ha demostrado insuficiente, como ha sido afirmado explícitamente por el Defensor en sus Memorias. Parece oportuno, por tanto, en el afán de dotar de mayor transparencia a la institución judicial y de procurar un más adecuado funcionamiento, la modificación del artículo 13 de la citada Ley 3/1981, para albergar la capacidad del Defensor del Pueblo de dirigirse directamente a los órganos judiciales en demanda de esclarecimiento de los actos denunciados; y en esta dirección convendría meditar sobre su extensión asimismo a los Defensores del pueblo de las Comunidades Autónomas.

Y no sería improcedente, proponer el nombramiento en el seno de cada Comunidad Autónoma de un Magistrado Defensor del Justiciable, encargado de atender inmediatamente las quejas sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia en su respectivo territorio y de procurar su solución, capaz

de dinamizar asimismo las relaciones del poder judicial con los medios de opinión pública y la sociedad.

2.4. Las Cortes Generales, con motivo de la presentación por el Consejo General del Poder Judicial de la memoria anual, podían debatir el Estado de la Justicia en la nación, dando lugar, coincidiendo con la Ponencia, a una sólida intervención de los grupos parlamentarios, que se tradujese no sólo en un mayor control político del Consejo, sino también, a través de los instrumentos parlamentarios, a través de proposiciones, interpelaciones, etc., en promover las iniciativas conducentes al avance de las reformas judiciales emprendidas por las Cámaras, que en definitiva son los creadores, intérpretes y responsables de la política judicial del Estado.

Propuestas de resolución

1. *Jueces para la Democracia* insta a la aprobación de un *Estatuto de los Jueces de Paz*, como forma de extensión de la participación ciudadana de la Administración de Justicia, que permita su elección directa por los Ayuntamientos y su difusión en núcleos urbanos y rurales, atribuyéndoles funciones de agentes de la convivencia social y de resolución de conflictos civiles y penales menores.

2. *Jueces para la Democracia* reitera que el mecanismo de *selección de los jueces* debe descansar en un curso de duración bianual a celebrar en el *Centro de Estudios Judiciales* que permita además de una adecuada elección, una formación interdisciplinaria y una enseñanza práctica y operativa de las funciones judiciales; debiendo proseguir en la aspiración de que accedan a la magistratura juristas de acreditado prestigio jurídico y social.

3. *Jueces para la Democracia* manifiesta su convicción de la necesaria y urgente implantación del *jurado* en España, expresando su fidelidad al artículo 125 de la Constitución, animando a su desarrollo legal en el seno de la presente legislatura, y promoviendo su difusión acorde con los deseos de democratización de la justicia penal.

4. *Jueces para la Democracia* expresa su reconocimiento a la *libertad de crítica* de las resoluciones judiciales como elemento provocador de transparencia en las sedes judiciales, y como soporta básico del Estado democrático, que tiene uno de sus basamentos más precisos en la garantía de la libertad de expresión de los ciudadanos respecto de los poderes públicos.

5. *Jueces para la Democracia* sugiere una relación más intensa entre las Cortes Generales y el Consejo General del Poder Judicial, que permita, con ocasión de la presentación de la Memoria anual sobre la Administración de Justicia, debatir con profundidad en las Cámaras «el Estado de la Justicia en España», con el afán de seguir promoviendo las reformas de la Administración de Justicia.

6. *Jueces para la Democracia* propone la reivindicación por parte del Consejo General del Poder Judicial de la facultad de distribución de las retribucio-

nes de los jueces y magistrados, en descargo del Ministerio de Justicia, debiendo figurar en la sección de los Presupuestos Generales del Estado, de tal modo que desde el Consejo se pueda incidir en la fijación no sólo de los módulos de trabajo, sino de los métodos de funcionamiento y rendimiento de los órganos judiciales.

7. *Jueces para la Democracia* recomienda atribuir al Defensor del Pueblo la función de supervisar la actividad de la Administración de Justicia en compatibilidad con las competencias del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio Fiscal; y propone como modo ágil de resolver las quejas refe-

rentes al funcionamiento de la Administración de Justicia, el nombramiento por el Consejo General del Poder Judicial de un Magistrado-Defensor de los justiciables en cada Comunidad Autónoma.

8. *Jueces para la Democracia* promueve la definición en el seno de la organización judicial de las funciones jurisdiccionales, gubernativas, disciplinarias y gerenciales; proponiendo el establecimiento en cada Comunidad Autónoma de los consejos territoriales de justicia, como órganos de participación en la dirección de la Administración de Justicia y representativos de los intereses sociales y profesionales que confluyen en ella.