

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y EL PODER JUDICIAL

ALEJANDRO NIETO

Catedrático Emérito de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

I. Consideraciones generales.—II. Un legislador atropellado.—III. El frente corporativo.—IV. El frente del servicio público.—V. El frente político-constitucional.

RESUMEN

La función judicial ofrece en España dos vertientes que conviene analizar por separado: el servicio público de la Administración de Justicia y la actividad constitucional que se conoce con el nombre de Poder Judicial. Para analizar la situación actual que se ha ido formando a partir de la Constitución de 1978 se analizan en este trabajo los tres «frentes» en que tienen los jueces que luchar para lograr un funcionamiento correcto: el corporativo, el servicio público y el constitucional. Las presiones corporativas, que en su tiempo fueron una plaga de la Justicia española, han disminuido sensiblemente, aunque no hayan llegado a desaparecer del todo. El servicio público de la Administración de Justicia presenta carencias y deficiencias muy graves, que los sucesivos gobiernos democráticos han intentado corregir con buenas intenciones, aunque hasta ahora con escasa fortuna. Por lo que se refiere al Poder Judicial, la situación es desoladora porque en este frente los gobiernos han pretendido desmantelarlo de forma deliberada y lo han conseguido plenamente. En definitiva, el balance general es muy negativo y así lo está percibiendo de forma inequívoca la opinión pública. La situación no sólo no se arregla, sino que va a peor.

Palabras clave: Poder Judicial; Administración de Justicia; jueces y magistrados; tribunales de justicia; independencia judicial.

ABSTRACT

The judiciary branch of power in Spain comprises two aspects, which should be analysed separately: the public service of administering justice and constitutional activity under the name of «judiciary power». To analyse the current situation that has been formed since the 1978 constitution, this article analyses the three «fronts» on which the judges have to fight to ensure correct functioning: the corporative front, the public service front and the constitutional front. Corporative pressures, that have at times been the plague of Spanish justice, have significantly diminished albeit without disappearing totally. The public service of justice administration presents very serious shortcomings and deficiencies that successive democratic governments have tried to correct. However good their intentions, so far they have not been very successful in the endeavour. But it is with respect to the exercise of judiciary power that the outlook is most bleak. Governments have deliberately tried to dismantle this branch of power and have been unfortunately successful. All in all, the situation is very negative and public opinion is highly aware of it. Not only are things not getting better. They are getting worse.

Key words: The Judiciary; the Administration of Justice; judges and magistrates; courts of justice; judicial independence.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente artículo ha sido escrito por mí de la cruz a la fecha y me hago, por tanto, responsable de lo que en él se dice. No obstante, me veo obligado a reconocer una coautoría intelectual habida cuenta de que buena parte de sus ideas están inspiradas en el pensamiento de José Ramón PARADA y todas ellas han pasado por el filtro enriquecedor de frecuentes e interminables discusiones entre el firmante y el homenajeado.

En cualquier caso, aquí no va a hablarse del desastre de la Justicia, que se da por sabido, y aun padecido, por los lectores y basta con hacer una remisión genérica al análisis que aparece en mi libro *El desgobierno judicial*, de fecha no lejana (3.^a ed., 2005). Nadie puede desconocer la existencia de un profundo desgobierno judicial; pero no es menos cierto que tal desgracia no puede imputarse a desinterés de los partidos políticos o de los gobiernos que se han ido sucediendo desde la Transición, ya que todos se han preocupado obsesivamente de remediar los defectos más notorios tanto en sus detalles como en sus raíces. Con el resultado final de que la cuestión no ha terminado arreglada pero sí manoseada. Las aguas de la Justicia cada día bajan más turbias, en beneficio de pescadores furtivos y perjuicio de justiciables y ciudadanos.

Es notorio que por leyes no queda, y eso que el nuevo régimen democrático puso el contador a cero con la Ley Orgánica del Poder Judicial, promovida por un Gobierno socialista, de 1985. Pero en este punto —más quizás que en ningún otro— desde entonces hasta hoy han ido apareciendo incesantemente leyes nuevas sin dejar secar la tinta del Boletín Oficial en el que se había publicado la anterior. Con lo cual llegamos a la primera, y bien conocida, lección del análisis: *de poco o nada valen las reformas normativas para remediar una situación real deficiente* (salvo, naturalmente, que la deficiencia haya sido provocada por una ley).

En otro orden de consideraciones, a muchos puede interesar la identificación de las políticas judiciales de los partidos hegemónicos españoles. Una cuestión que —dejando a un lado las huecas retóricas de la propaganda ideológica— no es fácil de aclarar. O mejor todavía: tal identificación resulta imposible porque, aunque los partidos lo nieguen y hasta rechacen indignados la siguiente afirmación, a mi juicio, en este punto coinciden en lo sustancial, si bien se separen en ciertos extremos de importancia, según se irá señalando más adelante.

Por lo pronto, la Ley inicial de 1985 fue una Ley promovida desde el Ministerio de Justicia de un Gobierno socialista, pero nadie negará que fue discutida y aprobada dentro de un apreciable consenso. Y lo mismo sucedió prácticamente con las reformas inmediatamente posteriores, hasta tal punto que en esta materia se llegó formalmente —lo que ya es raro entre nosotros— a un Pacto de Estado, el de 2001, del que salió luego la Ley Orgánica de reforma general de 2003.

Un fenómeno explicable si se piensa que la mayor parte de los problemas abordados eran de naturaleza técnica, cuya resolución suele estar al

margen de las ideologías políticas; y por ello las discusiones parlamentarias no pasan de ordinario de ser meros encontronazos rituales o de torneo literario. En definitiva —y ésta es la segunda lección—, *parece inútil buscar discrepancias ideológicas auténticas en las cuestiones técnicas* (procedimientos, organización, personal).

Distinta parece ser, no obstante, la situación cuando se trata de cuestiones de índole constitucional, o, dicho sea en términos más simples, de poder, como se ha visto en las reformas del Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ) y del Tribunal Constitucional, en cuyas discusiones los choques, dentro y fuera de las Cortes, alcanzaron una violencia inusitada. En este ámbito se tiene, por tanto, la impresión de que existe un verdadero enfrentamiento entre dos políticas —y en el fondo entre dos ideologías— incompatibles. Algo que tampoco acepto ya que entiendo que se trata, en contra de todas las apariencias, de una impresión superficial. Porque si es indudable que las discrepancias eran totales (a la hora, por ejemplo, de regular la composición del CGPJ y la forma de nombramiento de sus vocales), tales discrepancias no eran nunca de fondo, sino de oportunidad o coyuntura. Bien miradas las cosas, los dos partidos rivales tenían el mismo objetivo —la ocupación partidista del órgano en cuestión— y las diferencias se referían al modo de alcanzarlo. Una y otra vez, el Partido Socialista ha impuesto en las Cortes reformas que, al margen de su pretendida generalidad, se traducían en un cambio de dominio político del Consejo en un momento muy concreto, como habrá sobradas ocasiones de comprobar más adelante en términos inequívocos.

En definitiva, por tanto —y ésta es la tercera lección—, *buena parte de las reformas expresan simples operaciones tácticas manifestadas en leyes coyunturales o de oportunidad política, encubiertas en fórmulas estructurales* (y este encubrimiento revela que son muy distintas de las viejas y honestas leyes-medida), llegándose incluso a leyes *ad-hominem*.

Las carencias y deficiencias del sistema se manifiestan fundamentalmente en tres niveles de naturaleza y alcance distintos: en primer término, las que son consecuencia de presiones corporativas, es decir, las provocadas por los mismos jueces, quienes desde siempre han considerado la organización como un patrimonio colectivo propio; en segundo lugar, las derivadas de la complejidad técnica de los procedimientos y de la difícil optimización de los medios personales y materiales, inevitablemente escasos, y que se traduce en un grave deterioro del servicio público de la Administración de Justicia; y en tercer lugar, en fin, las producidas por las ambiciones y tensiones de los partidos políticos, que pretenden influir sobre su funcionamiento a costa de la neutralidad que debiera ser esencial e irrenunciable.

El presente ensayo —después de una breve alusión a las vertiginosas reformas que se han sucedido a partir de 1980— va a seguir un orden referido a estos tres frentes en que se mueve el desgobierno judicial.

II. UN LEGISLADOR ATROPELLADO

Los juristas españoles hemos vivido durante más de cien años en el respeto a la admirable Ley provisional sobre organización del Poder Judicial de 15.9.1870, que ha valido para dos dinastías monárquicas, una regencia, dos repúblicas y una dictadura sin otro retoque que una Ley adicional de 1882. Ahora bien, a partir de la Constitución de 1978, el legislador ha adoptado un ritmo frenético que ha forzado, después del preludio que supuso la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial de 1980, la aparición de la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio (en adelante, LOPJ); seguida, sin dar respiro alguno, de las Leyes, también Orgánicas, 16/1994, de 8 de noviembre; 2/2001, de 28 de junio; 19/2003, de 23 de diciembre, y 1/2004, de 28 de diciembre. Y, más todavía, el Gobierno ha aprovechado la Disposición Final segunda de la Ley de 2003 («el Gobierno aprobará los proyectos de ley necesarios para adecuar las leyes procesales a los dispositivos de la LOPJ modificada») para redactar un voluminoso proyecto de Ley Orgánica (que ocupa nada menos que 183 páginas del *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados* de 27.1.2006) en el que, según su título, se acumulan tres textos: el de la adaptación indicada de la legislación procesal, el de reforma del recurso de casación y el de generalización de la doble instancia procesal penal.

Pero, en realidad, es mucho más ambicioso porque de hecho se propone la modificación de las siguientes Leyes: de Enjuiciamiento civil, de Enjuiciamiento criminal, de la Hipotecaria, de la de Hipoteca mobiliaria, de la reguladora del derecho de rectificación, del régimen electoral general, de la propia del Poder Judicial, de la cambiaria, de conflictos jurisdiccionales, procesal militar, del Tribunal del Jurado, de las víctimas de los delitos violentos y contra la libertad sexual, de asistencia jurídica gratuita, condiciones generales de contratación, concursal, arbitraje, demarcación y planta judicial, asistencia jurídica al Estado e instituciones públicas. De aquí que su Disposición Final primera haya tenido que hacer una doble lista de los preceptos que tienen carácter de ley orgánica y los de ley ordinaria. Y, aun así, reconoce que es incompleta puesto que, como advierte el epígrafe IV de su Exposición de Motivos, «la obsolescencia de las normas contenidas en la Ley de Enjuiciamiento criminal ha obligado a realizar una reforma solamente parcial (...) a la espera de que se produzca la revisión completa de esta ley para dar luz a una de nuevo cuño».

Un pedrisco normativo acompañado de masas ingentes de dictámenes e informes cuya sola lectura agobia a los parlamentarios, aterra a los prácticos, abrumba a los estudiantes, desconcierta a los ciudadanos y reconforta a profesores y comentaristas que ya están preparando un aluvión de escritos exegéticos, críticos y apologeticos que nadie podrá dominar en muchos años: más, en todo caso, de los que tardará el atropellado legislador en volver a poner en marcha su máquina de imprimir leyes.

III. EL FRENTE CORPORATIVO

1. El sentido corporativo de la Magistratura ha tenido siempre en España (y fuera de ella) un enorme peso. Los jueces han constituido tradicionalmente un cuerpo social perfectamente cohesionado y sin fisuras, con un fuerte sentido clasista y un deliberado distanciamiento social; con tendencias nepóticas confesadas y una ideología conservadora inequívoca —y más después de las depuraciones franquistas—, explicable en gran parte por la homogeneidad de su procedencia social burguesa. El orgullo de pertenecer a un cuerpo al tiempo respetado y temido bordeaba con frecuencia la soberbia y la arrogancia en el trato profesional e incluso privado. Los jueces sabían que eran funcionarios, pero se sentían excepcionales por el carácter «sacerdotal» de su función, deducido de su servicio directo a la Justicia divina y misteriosa de la que eran oráculos exclusivos. Pero, sobre todo, eran conscientes de su poder social e institucional, que se traducían en una irresponsabilidad absoluta, no legal ciertamente pero sí fáctica, puesto que ellos tenían el monopolio de su exigencia y se cuidaban mucho de defender sus privilegios, siguiendo en todo caso la consigna de que la ropa sucia no debe nunca lavarse fuera. Viviendo encerrados en sí mismos, no gustaban de interferirse ni en la política ni en la economía, pero defendían celosamente su propia esfera, que nadie estaba autorizado a pisar.

Este corporativismo exacerbado explica su sistema de autogobierno real, aun más intenso, pero de la misma naturaleza, que el de otros cuerpos funcionariales tradicionales, como los de abogados del Estado, notarios, registradores e ingenieros. En términos legales, el gobierno y la facultad disciplinaria estaban sustancialmente en manos del Ministro de Justicia, pero éste actuaba indefectiblemente de acuerdo con las inspiraciones —que podían ser explícitas y precisas— de la Alta Magistratura, que, además de ocupar una pequeña parcela del Poder formal, controlaba sensiblemente las resoluciones administrativas. En estas condiciones todos conocían el alcance de sus fuerzas, se atenían a su papel y, en consecuencia, los choques y las fricciones eran una rareza. El poder corporativo era difuso y estaba por encima de las leyes, aunque —quizás por ello— resultaba tremendamente eficaz.

2. Esta situación ha cambiado radicalmente en los últimos años, ya que el viejo cuerpo monolítico ha sufrido una implosión violenta en la que han colaborado diversas causas —unas sociales, otras legales y otras, en fin, políticas— que han pulverizado su cohesión anterior.

Por lo pronto, el número de jueces ha aumentado notablemente y los nuevos funcionarios proceden ahora de una sociedad plural, con lo cual ha desaparecido su homogeneidad social; proceso acelerado por las decapitaciones masivas de las jubilaciones anticipadas impuestas tempranamente, con las que se depuró el cuerpo de su núcleo más duro, y que también ha modificado su composición al permitir la entrada masiva de personal desde

el exterior; es decir, de individuos ajenos a la carrera y que, por ende, no han adquirido su peculiar idiosincrasia. Un mecanismo que justifica en los siguientes términos la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de 1985: así se logra «entre la carrera judicial y el resto del universo jurídico la ósmosis que, a buen seguro, se dará cuando se integren en la judicatura quienes, por haber ejercido el Derecho en otros sectores, aportarán perspectivas diferentes e incorporarán distintas sensibilidades a un ejercicio que se caracteriza por la riqueza conceptual y la diversidad de enfoques».

El final de este proceso ha sido la ruptura de una tradición: el corporativismo, que venía ensombreciendo al Poder Judicial desde los mismos principios del constitucionalismo (por no asomarnos al Antiguo Régimen, donde ya existía aunque en términos distintos), sin llegar a desaparecer por completo, ha pasado a un discreto segundo plano.

Ya no puede hablarse, en efecto, de autogobierno de los jueces, tal como se ha apresurado a puntualizar el Tribunal Constitucional, puesto que la autonomía concedida al CGPJ no equivale a autogobierno habida cuenta de que los jueces que le ocupan no sobrepasan el 60 por 100: lo que significa un fuerte contrapeso de juristas (no jueces) de reconocido prestigio. Pero, además, lo importante es que esos doce jueces no constituyen un bloque homogéneo firme, sin fisuras, habida cuenta de que en su nombramiento pesa más su perfil político —variado por naturaleza y a veces contrapuesto— que su condición profesional. Lo cual no autoriza a afirmar, sin embargo, que el corporativismo haya desaparecido por completo, dado que subsiste todavía en una zona, enorme por lo demás, libre de condicionamientos políticos, y de hecho los juristas no jueces reconocen sin dificultades un amplio margen a la decisión de los jueces, convencidos de la mayor experiencia de éstos.

Pues bien, en esta zona exenta (o, si se quiere, de libre disposición) es donde se mantiene —y no necesariamente de forma deliberada y menos torcicera— el espíritu corporativista, y singularmente en materia de responsabilidades. El Consejo General, y más todavía el Tribunal Supremo, a quien corresponde el ejercicio de la disciplina, son tan reacios a aplicarla que, hoy como ayer, siguen siendo impunes los miembros de la Magistratura, aunque sería injusto silenciar el perceptible aumento de la sensibilidad del Consejo sobre este punto. Y cuando hablo de impunidad me estoy refiriendo a un fenómeno real, puesto que no ignoro que existe una tupida red de tipos disciplinarios y penales, pero una red de telaraña que no impide las maniobras más torpes. A tal efecto las estadísticas hablan por sí solas.

Con lo cual se ha llegado a una situación de la que se ha hecho dolido eco el *Libro Blanco de la Justicia* de 1997: «la sociedad percibe una cierta sensación de no existencia de responsabilidad de jueces y magistrados. Se suele decir que sólo cuando un caso concreto es esencialmente grave y aparece en los medios de comunicación social es cuando operan los sistemas de control y de existencia de responsabilidad, lo que por encima de su veracidad es una cuestión tan inexacta como preocupante. Quizás por ello existe la sensación añadida de que denunciar unos hechos que se refieren a un juez es inútil, pues seguramente no sirve para nada y en cambio se corre el

peligro de que el ciudadano tema que el juez o magistrado afectado se resentiera negativamente en su imparcialidad». Ciertamente, los datos descarnados (tomados de la misma fuente) arrojan un balance desolador que habla por sí solo: en el año 1996 se recibieron en el Consejo 1.413 escritos, de los cuales 899 se archivaron de plano y 514 originaron la apertura de diligencias informativas, pero sólo 20 dieron lugar a la incoación de expediente disciplinario, que se tradujeron en siete sanciones, en su mayoría de simple advertencia.

Para ilustrar lo que se está diciendo valga el ejemplo —tomado de entre otros muchos que aparecen en mi citado libro— de la sentencia del Tribunal Supremo de 7.2.1997 (Ar. 1352), en el que conviene detenerse porque en él se refleja muy bien el funcionamiento de un Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, en este caso de Guadalajara, sin perjuicio de que su titular residiera en Madrid.

Sucedió que un día, a las diez de la mañana, se le comunicó por el mensáfono que se había declarado un incendio forestal en una montaña de su jurisdicción en el que se habían producido cuatro muertes. La jueza, sin embargo, tuvo pereza y, también por teléfono, delegó en el juez de paz la diligencia de levantamiento de cadáveres y sólo —relata la sentencia— «cuando el médico forense le hizo tomar conciencia de la gravedad, eco social y notoriedad de los hechos, mostrándole la conveniencia de acudir personalmente», es cuando decidió hacerlo. Mas ¿cómo llegar al lugar del siniestro desde Madrid? Menos mal que la Guardia civil vino a recogerla en un helicóptero.

Una vez llegada realizó una rápida inspección ocular de los cadáveres, que estaban calcinados, y, considerando que su presencia era innecesaria, regresó tranquilamente a Madrid, eso sí, con el mensáfono en la mano por si pasaba algo. Mientras tanto —sigue diciendo la sentencia—, «la secretaria y el médico forense continuaron la recogida y guarda de prendas y objetos personales de las víctimas, trasladando al acta el estado y circunstancias de los cadáveres y disponiendo su traslado al Hospital de Guadalajara (...) La secretaria, tras hacer entrega de los objetos personales a los parientes de las víctimas y concluir las diligencias de identificación, se ausentó del hospital reclamando previamente la presencia en el centro de la auxiliar del juzgado por si se precisaba alguna otra diligencia». ¡Y claro que se necesitaba! Empezando por el traslado de cadáveres desde el hospital a los lugares de residencia. A cuyo efecto, nueva llamada a Madrid y nueva delegación de la jueza en la secretaria. Así las cosas, «la auxiliar (que obviamente ya no podía delegar en nadie inferior) se trasladó al domicilio de la secretaria —a ruego de ésta— quien redactó una diligencia de incineración, teniendo que desplazarse la auxiliar al juzgado y regresar con los documentos impresos para que la secretaria firmara las cartas-órdenes. A continuación la auxiliar se dirigió a las dependencias del servicio funerario, donde entregó las correspondientes licencias de inhumación firmadas de antemano por la magistrada para poder ser expedidas en su ausencia».

Desde el punto de vista disciplinario, las consecuencias no fueron graves, sin embargo, puesto que al fin y al cabo así es como se funciona (casi)

habitualmente cuando al final de la lista hay una auxiliar, con frecuencia interina, que hace las diligencias utilizando los impresos que, firmados en blanco, ha dejado el juez en el cajón de la mesa para tales emergencias. Esto todo el mundo lo sabe y lo que hay que pagar, en el peor de los casos, es la mala fortuna de que sobrevenga una catástrofe y aparezca la historia en los medios de comunicación. Aunque el precio no sea en verdad caro puesto que la sanción que se impuso fue de represión, *que es la mínima*.

Y si queremos manejar una información más amplia, las estadísticas publicadas por RAMOS TAPIA no pueden ser más elocuentes ya que en ellas se recogen únicamente treinta sentencias condenatorias desde 1883 a 1997, de las cuales sólo diez son condenatorias y de ellas únicamente tres se refieren a jueces de instrucción, afectando las demás a jueces municipales o interinos. *Tres condenas en un siglo: con esto está dicho todo*.

En este panorama de pasividad generalizada, de tolerancia ilimitada, de benevolencia sospechosa, resulta sorprendente la presencia —ciertamente rara y aun rarísima— de procesos en los que instructores y juzgadores adoptan una actitud despierta, vigilante, que nada perdonan, a cuya vista nada escapa y donde ninguna fuerza tiene, al menos aparentemente, la habitual complicidad corporativa. Esto fue, por ejemplo, lo que sucedió con Javier Gómez de Liaño, condenado por prevaricación a la durísima, inaudita pena de multa, inhabilitación, con pérdida definitiva del cargo e incapacidad para obtener cualquier empleo o cargo con funciones jurisdiccionales o de gobierno del Poder Judicial y todas las costas producidas. Todo ello por haber maltratado procesalmente con obstinación al magnate de los medios de comunicación Jesús Polanco. En este caso, la corporación judicial no dudó en entregar la cabeza de uno de sus miembros con tal de evitar la ofensiva mediática que en otro caso podía iniciarse desde el poderoso grupo propiedad del inculcado.

En resumidas cuentas, a muchos les puede seguir pareciendo excesiva la presión corporativa judicial y que es desmesurada su influencia sobre la legislación y la práctica forenses; no siendo raras tampoco las actitudes personales distantes e incluso altaneras. Ahora bien, sin desconocer la importancia de todo esto, obligado es reconocer que el pasado poder corporativo ha desaparecido casi por completo, ha dejado de ser un peligro y está a punto de formar parte del pasado. El Poder Judicial se está despatrimonializando a ojos vistas y los jueces han tomado conciencia de que están al servicio del Estado y de la sociedad. El proceso que en este punto se ha experimentado no puede ser, por tanto, más favorable.

IV. EL FRENTE DEL SERVICIO PÚBLICO

1. Ateniéndome a lo que al principio he dicho, no voy a gastar ahora una línea en la descripción de las deficiencias del servicio público de la Administración de Justicia, harto sabidas y que se reflejan en la percepción directa de los ciudadanos. En una encuesta realizada en 1996 por el Centro de

Investigaciones Sociológicas, la Administración de Justicia recibía una calificación de sonoro suspenso y estaba situada en el último lugar de las instituciones que habían sido tenidas en cuenta; resultados que se repitieron un año después en otra encuesta realizada por iniciativa del Consejo General del Poder Judicial, en la que la Administración de Justicia aparecía en el lugar trece sobre quince. Por lo demás, el incidente anotado de Guadalajara —que por eso cabalmente se ha descrito con cierto detalle— nos da una idea de lo que está sucediendo en tantos juzgados de España a ciencia, paciencia y tolerancia de los encargados de reprimir estas irregularidades y, por ende, de evitarlas.

En cualquier caso, dentro del catálogo de vicios y carencias del servicio, el retraso de las prestaciones es, sin duda, el más doloroso y el que desacredita por sí solo todo el sistema, puesto que la Justicia que se administra con tanto retraso ya no es Justicia dado que las resoluciones judiciales, como los fármacos, tienen un plazo de caducidad. Los jueces celosos viven agobiados por la conciencia de la inutilidad de lo que están haciendo, y esta mala conciencia se trasluce incluso en algunas resoluciones judiciales.

Aunque bien es verdad que las *Memorias* oficiales hacen estupendos juegos de manos para disimular con terminologías sofisticadas la contundencia de los datos desnudos.

2. Tratándose, además, de cuestiones que nada tienen de políticas, aquí no se enzarzan los partidos en discusiones. Los remedios posibles son variados, y aun numerosos, de tal manera que cada ley de reforma escoge alguno de los disponibles y todos son buenos como todos son insuficientes. La Exposición de Motivos de la Ley de 1985 desgranó con manifiesta auto-satisfacción el siguiente repertorio de «innovaciones importantes» que había introducido: «se democratiza el procedimiento de designación de jueces, se suprimen los juzgados de distrito que se transforman en juzgados de primera instancia o de instrucción; se crean juzgados unipersonales de lo contencioso-administrativo, así como de lo social, se atribuyen competencias en materia civil a las Audiencias provinciales». Un gran paso por sí mismo, desde luego, pero menudo en relación con el largo camino que aún debe recorrerse.

A) En términos generales, la solución aparentemente más sencilla de todos los males es la presupuestaria, aunque aquí el secreto no está tanto en la cuantía de las asignaciones —que siempre han de ser limitadas, por razones obvias— como en el acierto de su administración, que dista mucho de ser eficiente, hasta tal punto que el gasto se convierte con frecuencia en despilfarro y el agua termina en las alcantarillas de lo suntuario o de la descoordinación, sin que nadie se aproveche útilmente de ella.

B) Relacionado con lo anterior, otro de los remedios invocados más habitualmente es el del aumento de personal, ya que —se dice— si hubiera más jueces se aliviarían las demoras. Lo cual sólo es parcialmente correcto

puesto que, una vez más, no se trata sólo del número de jueces, sino de su destino acertado. Y aquí nos encontramos de nuevo con una administración caótica de personal: jueces sin auxiliares a quien dictar un escrito y auxiliares sin juez que les dicte, y nada digamos de la arbitraria distribución de los elementos materiales; el régimen de destinos y provisión de vacantes, así como el de licencias, es —dicho sea en términos suaves— disparatado, pues con él se ha logrado la coexistencia de juzgados sin titulares y de jueces en busca de juzgado, con funcionarios que no se asientan en ninguna parte, interinos sin formación adecuada y sustitutos que abarcan tanto que no pueden apretar; jubilaciones anticipadas que privan a los tribunales de miles de magistrados experimentados junto a eméritos caducos recuperados *in extremis* para el servicio. En este concepto, la lectura del Reglamento 1/2003 del Consejo General no tiene desperdicio al desvelar con crudeza lo complicado de la situación, que, tal como están las cosas, parece sencillamente irresoluble.

C) La implantación del sistema de módulos fue un gran invento del *Libro Blanco de la Justicia* de 1997 —positivizado luego en la Ley 15/2003— mediante el cual se mataban varios pájaros de un tiro: por un lado, se imponía a los jueces una enorme tarea mínima con la que se esperaba un despacho más rápido de los asuntos (máxime si se sancionaba a quienes no llegasen al cupo que les correspondía) y, en segundo lugar, se permitía elevar las retribuciones, mediante unos incentivos stajanovistas, a quienes le superaran. Pero todo con el gravísimo inconveniente de una reducción sensible de la calidad, ya que resulta físicamente imposible atender con responsabilidad la tarea asignada. Piénsese que el Acuerdo del Pleno del Consejo de 9.10.2003 asignó, por ejemplo, a un Juez de Instrucción 6.000 diligencias previas y 700 juicios de faltas dentro de las 1.650 horas anuales de trabajo, más otras 110 para tiempos muertos y formación. Pues bien, si se dedica a cada juicio una hora para su preparación, celebración y sentencia, le quedan mil horas escasas para atender 6.000 diligencias previas, es decir, diez minutos por cada una; pero ¿cuánto se tarda solamente en coger los papeles y enterarse de lo que se ha hecho y de lo que hay que hacer?

No se puede negar, ciertamente, que el sistema de retribución por objetivos o productividad es útil en un trabajo masificado. El stajanovismo vale (o valía) para las extracciones mineras, puesto que lo que contaban eran las toneladas de carbón extraído, no la calidad de éste. Las sentencias, en cambio, no se pesan por el papel empleado. ¿De qué vale una mala sentencia, una sentencia precipitada? Únicamente para aliviar las estadísticas. Nuestra política judicial ha apostado por la cantidad, no por la calidad; prima la Administración, no la Justicia. Lo que importa es cuánto se hace, no lo que se hace; se exigen mínimos de producción, no de calidad. Del arte de hacer sentencias se ha pasado a la máquina de hacer sentencias. La alegoría de la Justicia ha cambiado la balanza por un reloj y la intervención anulatoria de parte de este régimen por el Tribunal Supremo no ha podido ya arreglar nada.

Lo que más desalienta, no obstante, de esta política —discutible, si se quiere, pero inequívocamente decidida en su radicalismo— es la incoherencia del legislador, que, después de haber sacrificado tantas cosas (y más, de las que se hablará seguidamente) en aras de la rapidez, insiste luego en unos trámites que esterilizan todo lo a tan alto precio conseguido. Concretamente, los jueces han de leer personal y públicamente sus sentencias: una exigencia que, de ser cumplida, agotaría por sí sola el escaso tiempo disponible para su redacción; y que, si no es respetada —como no lo es—, expulsa todo el sistema a las tinieblas de la ilegalidad y aun de la inconstitucionalidad. ¿Cabe mayor incongruencia? Y, por si esto fuera poco, la reformada Ley de Enjuiciamiento Civil insiste en su artículo 137.1 en que «los jueces y los magistrados miembros del tribunal que esté conociendo de un asunto presenciarán las declaraciones de las partes y de los testigos, los careos, las exposiciones, explicaciones y respuestas que hayan de ofrecer los peritos, así como la crítica oral de sus dictámenes». Santo y bueno: pero ¿de dónde sacarán el tiempo para hacerlo y cuántos retrasos sufrirá su agenda por ello?

D) Desde el punto de vista organizativo se han introducido varias reformas sustanciales, todas discutibles y discutidas, pero a las que nadie puede negar eficacia. Quizás la más destacada de ellas haya sido la creación de los juzgados unipersonales de lo contencioso-administrativo, con la intención de descongestionar las salas de esta jurisdicción; y también los jueces llamados de refuerzo, que en ocasiones recuerdan, no obstante, la vieja operación de «vestir a un santo con la ropa de otro al que se ha dejado al desnudo» (y esto es presumiblemente lo que va a suceder con las vistosas «Oficinas de señalamiento inmediato», cuya rapidez producirá inevitablemente una demora en el despacho ordinario de los demás juzgados). Y, en un orden muy distinto, la creación de Oficinas Judiciales abocadas inevitablemente al gigantismo burocrático y que están alterando soterrada pero perceptiblemente un estilo más que centenario de hacer justicia: lo que tanto incomoda a los viejos jueces de la mejor tradición. Excelente parece, desde luego, la revitalización de los Secretarios judiciales; pero su séquito funcional resulta sospechoso: ¿qué hacer de los nuevos cuerpos de Gestión procesal y administrativa, de Tramitación procesal y administrativa y de Auxilio judicial? Las intenciones son buenas, pero la máquina se está complicando en proporciones alarmantes que nadie va a poder controlar, y menos que nadie los propios jueces.

E) Las reformas más notables han sido, con todo, las referidas a procedimientos que han quebrado la línea garantista y de protección de los justiciables en la que se había inspirado confesadamente la Constitución.

La necesidad ha impuesto los juicios rápidos o abreviados en distintas jurisdicciones, con evidente deterioro de las garantías procesales; mientras que en el ámbito penal los acuerdos entre fiscal, juez y procesado aceleran al máximo la producción de sentencias pero a costa de salirse sin escrúpulo

los del Derecho procesal. Y nada digamos de la creciente generalización de las medidas cautelares que prescinden de un plumazo de todas las garantías de que tan orgulloso estaba el procedimiento ordinario.

F) Mientras que todavía están por ver, en fin, las consecuencias prácticas de la proyectada transformación del venerable recurso de casación, proclamada en estos términos por el epígrafe VI de la Exposición de Motivos: «La presente reforma cambia la naturaleza y configuración del recurso de casación que pasa a ser, esencialmente, un recurso para la unificación de la doctrina, limitando su ámbito para las infracciones que se hayan producido con la aplicación del Ordenamiento Jurídico estatal con motivo de procedimientos discrepantes de los órganos judiciales inferiores».

Un recurso extraordinario que, naturalmente, ha de diversificarse en las distintas jurisdicciones e incluso aparecen distintas variantes dentro del orden de lo contencioso-administrativo, teniendo en cuenta, sobre todo, el impacto de la territorialización de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, dado que en ellos «se agotarán las sucesivas instancias judiciales [puesto que] un Estado compuesto como el nuestro, en el que coexiste una pluralidad de Ordenamientos jurídicos, debe asentarse sobre el principio de la diversidad en relación con las normas emanadas de las Comunidades Autónomas y en el de la unidad e igualdad en la aplicación de las normas emanadas del Estado». Sistema que justifica —un tanto pretextualmente— la introducción del requisito del «interés casacional» con el que puede reducirse drásticamente el número de asuntos que penden de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

3. La nota más destacada de cuanto se ha reseñado en el presente epígrafe es el pragmatismo. Superada la Transición política, los partidos que luego han ido alternándose en el poder han ido rompiendo amarras —al menos en este punto— con el espíritu que había animado a la Constitución, de tal manera que, sintiéndose acorralados por las notorias deficiencias del servicio público de la Administración de Justicia, no han vacilado en apartarse de principios que parecían sagrados de puro intocables. Un pragmatismo sin escrúpulos que no se detiene ante nada con tal de salir de una situación que cada día se está haciendo más intolerable.

La contaminación de los jueces tradicionales de carrera con elementos ajenos parece tan lógica que apenas si ha levantado escándalo, no obstante la declarada preferencia de la Constitución por los funcionarios públicos. Y aquí la trampa no ha podido ser más sencilla puesto que ha consistido en desvincular la condición de funcionario público con una determinada y más rigurosa forma de entrada.

Lo verdaderamente grave ha sido, con todo, el distanciamiento del Derecho procesal y de un proceso sujeto a garantías y formalidades que parecían irrenunciables. Lo cual va más allá de una mera desviación constitucional implícita puesto que significa un quiebro sustancial del Derecho. Durante varios cientos de años se han estado discutiendo —como siguen

siéndolo ahora— los detalles más mínimos de un proceso para asegurar hasta el máximo la posición del justiciable. Detalles que se rebajan en los procedimientos abreviados y rápidos y que se obvian por completo con el empleo de medidas cautelares y acuerdos del procesado con el fiscal.

Lo que ha sucedido aquí, en suma, es que en la eterna tensión entre garantía del ciudadano y eficacia del servicio se han invertido los términos y, si antes primaba a ultranza la garantía, ahora se prima la eficacia ante el convencimiento de que con tales garantías el servicio público no puede funcionar y, por lo mismo, se aceptan y recomiendan fórmulas de arbitraje y composición privada de intereses a las que se hace pasar por delante del servicio público del Estado. Estamos entrando, por tanto, en una nueva fase histórica, en un nuevo paradigma, aunque quizás no se haya desarrollado este proceso de forma deliberada e incluso los comentaristas académicos no hayan tomado conciencia de ello.

Lo paradójico de la situación es, en fin, que se haya pagado tan alto precio por nada, desde el momento en que, pese a tan descomunales esfuerzos, el servicio no ha mejorado ni en la percepción de los usuarios ni en la realidad. Se suceden los gobiernos, todos reconocen el malestar pasado y presente, al tiempo que prometen mejoras rápidas y taumatúrgicas, pero las cosas siguen igual o peor. Cada reforma tapa un agujero, en el mejor de los casos, pero no hay modo de achicar sensiblemente el agua del casco y el navío no se hunde, ciertamente, pero tampoco está en condiciones de navegar, demostrándose una vez más que las soluciones normativas son ilusorias y que sólo con las buenas intenciones de un Ministro de Justicia o de un Consejo General del Poder Judicial de expertos no se llega a ninguna parte.

Esfuerzos no han faltado, como se ve, pero el balance final no puede ser más desolador: al cabo de treinta años de promesas democráticas, el servicio público de la Administración de Justicia no sólo no ha mejorado, sino que ha empeorado sensiblemente, sin que haya logrado adaptarse a las demandas sociales, que aumentan cada día. Las buenas intenciones se van frustrando inexorablemente y la apuesta por la complejidad organizativa y por la cantidad de las sentencias ha culminado un proceso, quizás irreversible, de deterioro, ya que con el forzado apresuramiento de los jueces se ha dañado la calidad de sus resoluciones y las demoras siguen existiendo. Los alivios de unos juzgados o de unas instancias se traducen de ordinario en el congestionamiento correlativo de otros y las medidas extremas —al estilo de los procesos abreviados, generalización de medidas cautelares, acuerdos con el Ministerio Fiscal y reformas de recursos— están olvidando gravemente las garantías tradicionales del Derecho penal y del procesal. En este panorama tan descorazonador, ¿qué luces nos puede traer la tan traída y llevada —y politizada— justicia de proximidad, excelentemente estudiada no ha mucho por Teresa ARMENTA?

V. EL FRENTE POLÍTICO-CONSTITUCIONAL

La Justicia, cuando se administra a los ciudadanos, es un servicio público, pero cuando actúa funciones de control del Poder Ejecutivo es un auténtico Poder constitucional: el Poder Judicial. La circunstancia de que funciones tan distintas —el control del Ejecutivo, por un lado; la resolución de conflictos y la represión de los delincuentes, por otro— recaigan en los mismos órganos produce efectos sinérgicos inesperados, si bien no siempre positivos, ya que, como vamos a ver inmediatamente, se forma un círculo vicioso cuando los gobiernos y los partidos, con objeto de paralizar el control judicial, deterioran el aparato de la Administración de Justicia, dado que inevitablemente este deterioro afecta al servicio público y, sobre todo, desgarrar el telón de Aquiles de cualquier Poder constitucional, o sea, su independencia.

El Poder Judicial es la clave de bóveda del Estado de Derecho puesto que en él convergen —y allí se equilibran— todas las líneas de fuerza del edificio. De aquí la importancia de su conservación escrupulosa y las terribles consecuencias que acarrearán las agresiones que se le dirigen. La independencia es el corazón del Poder Judicial puesto que sin aquélla no puede actuar con justicia. En los dos epígrafes anteriores hemos visto que el servicio está gravemente dañado, pero que puede funcionar si lo desea, aunque mediando un esfuerzo; y que, además, está sustancialmente liberado de presiones corporativas, por lo que desde este punto de vista puede considerarse independiente. La desgracia estriba, no obstante, en que no puede decirse lo mismo respecto de las presiones políticas, hasta tal punto que los partidos han secuestrado al Poder Judicial y, teniéndole en sus manos, no hay ya control posible.

El llamado solemnemente Poder Judicial no es, por tanto, un poder constitucional auténtico —como no lo ha sido nunca, dicho sea de paso—, pero en la actualidad la operación esterilizadora se ha realizado en unas circunstancias singularmente perversas en las que concurren la hipocresía más refinada con el cinismo más descarado. La hipocresía consiste en el hecho de que el Gobierno, fingiendo una imparcialidad extrema, ha renunciado a las facultades de gobierno que antes correspondían al Ministerio de Justicia, al menos formalmente, y se las ha entregado a un órgano separado e independiente, el Consejo General del Poder Judicial, integrado mayoritariamente (aunque no exclusivamente, como sabemos) por jueces. De esta manera, ya nadie puede culpar al Ministerio de Justicia de manipular las decisiones de los jueces. Un lavatorio de manos formalmente perfecto, aunque detrás de tan higiénicas medidas la realidad es cada vez más sucia y hasta nauseabunda: una calificación cruel que es lícito, no obstante, utilizar porque las maniobras de seducción y secuestro se desarrollan cínicamente a la vista del público, los periódicos las airean y todo el mundo está al cabo de la calle, de tal manera que sólo pueden creer en la independencia los ciegos y los sordos y quienes se tapan deliberadamente orejas y ojos.

La cabina de mando se ha separado ciertamente del Ministerio de Justicia y desde ella se selecciona a quienes van a ocupar los puestos relevantes de la organización, se ordenan las carreras de todos los jueces y se ejerce la disciplina. Nada —o casi nada— puede hacerse, pues, desde el Ministerio para influir directamente sobre los jueces; pero a cualquiera se le alcanza que hay un método seguro y eficaz de hacerlo, con la ventaja añadida de que se tira la piedra y se esconde la mano. Para influir sobre los jueces basta, en efecto, con apoderarse de la cabina de mando y actuar a través de ella. En otras palabras, si quien gobierna y disciplina es el CGPJ y éste se corrompe, el poder se traslada desde este órgano a aquellos que nombran a sus miembros, porque éstos harán, sin confesarlo, lo que aquéllos les manden. Así es como se ha corrompido entre nosotros tal Consejo, herido gravemente la Administración de Justicia y desmantelado el sistema constitucional de equilibrio de poderes.

La fórmula de un Consejo General independiente sólo es viable cuando los protagonistas políticos están dispuestos a jugar limpio: algo inimaginable conociendo el nivel ético de la política española y de los propios jueces. Aquí, el partido político que puede ocupar el Consejo lo hace sin vacilar y desde él se aprovecha para premiar a los jueces de su militancia y, todavía más importante, para paralizar la acción de control. Con lo cual se consiguen dos resultados igualmente perversos: con el primero se fomenta la politización de los jueces, garantizándoles que su carrera va a depender más de su ardor político que de su celo profesional; con el segundo se paraliza la acción de control ya que se ha hecho habitual que los miembros del Consejo no voten jamás en contra de los intereses (y consignas) del partido que los ha nombrado.

Lo curioso del caso es que aquí nadie se llama a engaño puesto que las maniobras se desarrollan en un escenario público bien iluminado por los medios de comunicación, de tal manera que los periódicos adelantan los resultados de las votaciones atendiendo al color político de los consejeros, y nunca se equivocan. Y una vez colocado en un puesto de responsabilidad el magistrado compañero de partido (aunque no necesita ser militante) ya no hace falta influir sobre él porque cada uno sabe lo que de él se espera cuando ha sido nombrado.

La batalla de las influencias políticas no se da, pues, en el seno de los juzgados y los tribunales (en los que jamás se entrometen los partidos), sino que se libra antes, en el momento de proceder a los nombramientos del CGPJ, y desde él la corrupción se extiende hasta la última sentencia.

Cuanto acaba de decirse se ilustra muy bien con un breve recordatorio de la accidentada historia de este Consejo, que empezó con su Ley Orgánica de 1980, que tropezó de inmediato con un obstáculo inesperado, a saber: que a la hora de elegir a los doce vocales correspondientes a la Judicatura, sólo pudo votar la Asociación Profesional de la Magistratura, ya que Justicia Democrática no llegó al listón del 15 por 100 que se había establecido. Un dato en apariencia intrascendente en cuanto coyuntural, pero que sirvió para alarmar al Partido Socialista, que, una vez en el Gobierno, no estuvo

dispuesto a que se repitiesen resultados semejantes. Entonces se comprendió que los jueces eran potencialmente peligrosos para el partido y, al efecto, se tomó la decisión de quitarles de las manos el control del Consejo para entregárselo al Parlamento, en el que la mayoría socialista garantizaba el nombramiento de vocales de su absoluta confianza.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 108/1986, dio por válido el nuevo sistema de designación, pero advirtió de forma expresa de los riesgos que ello implicaba y que conocidamente se hicieron pronto realidad: «La finalidad del artículo 122.3 de la Constitución sería así la de asegurar que la composición del Consejo refleje el pluralismo existente en el seno de la sociedad y muy especialmente en el seno del Poder judicial. Que esta finalidad se alcance más fácilmente atribuyendo a los propios jueces y magistrados la facultad de elegir a doce miembros del CGPJ es cosa que ofrece poca duda (aun sin desconocer el riesgo) de que el procedimiento electoral traspase al seno de la carrera judicial las divisiones ideológicas existentes en la sociedad, con lo que el efecto conseguido sería distinto del perseguido». Ahora bien, el legislador ha escogido otro camino, que no es principio inconstitucional no obstante verse ante esta amenaza. Porque «ciertamente se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada en la norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objeto perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos pero no en éste, atienden sólo a la división de fuerzas existentes en su seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos y señaladamente al Poder Judicial».

A partir de esta reforma ya no hubo un juego, aunque fuera desequilibrado, entre jueces de distintas opiniones, sino que el Gobierno dio por terminada la partida. A la lucha entre jueces ha sucedido la lucha de partidos políticos y aquéllos han abandonado el campo, salvo los que han quedado en calidad de personas instrumentales. Los inicios de la independencia judicial, por tanto, se terminaron antes de haber llegado a cuajar.

La miopía de los partidos es en este punto sorprendente. Los socialistas facilitaron con sus reformas la servidumbre total de los jueces sin percatarse de que unos años después serían desalojados ellos de la cabina de la manipulación. La atmósfera de cinismo y despropósitos que acaba de ser descrita se aclaró un tanto en el año 2001, cuando, después de duras negociaciones, el Partido Popular y el Socialista lograron un consenso que se manifestó en el Pacto de Estado para la reforma de la Justicia y en la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, que introdujo una fórmula de compromiso entre el partido del Gobierno, empeñado en unas elecciones entre jueces, y el partido de la oposición, defensor a ultranza del sistema rigurosamente político-parlamentario de la Ley de 1985. De acuerdo con esta reforma, los doce miembros jueces y magistrados son nombrados por el Rey a propuesta, por mitad, del Senado y del Congreso. Pero —y aquí está la novedad— «los candidatos serán presentados, hasta un máximo del triple de los doce

puestos a proponer, por las asociaciones profesionales de jueces y magistrados o por un número de magistrados que represente al menos el 2 por 100 de todos los que se encuentren en servicio activo». Ahora bien, la experiencia posterior ha demostrado que tampoco esta fórmula ha dado buenos resultados y el CGPJ sigue siendo el mayor escándalo del Poder Judicial, cuya cota más alta se ha alcanzado, sin duda, en el bochornoso bloqueo de nombramientos del 2007, que no ha podido levantarse; antes al contrario, se ha exacerbado con la LO 2/2004, de 28 de diciembre (considerada por el Pleno como una provocación del Gobierno socialista), por la que se alteró el régimen de mayorías establecido en la LOPJ, que ahora se ha elevado a los tres quintos para los cargos más importantes al amparo de una consideración que se explicita así en su Exposición de Motivos: se pretende evitar «la aplicación de un sistema de mayorías que no contribuye a crear una justicia de calidad, pues perjudica su imagen, puede enturbiar la independencia y comprometer el diseño constitucional sobre la posición del Tribunal Supremo (...) A tal fin el incremento de la mayoría necesaria del Pleno para realizar la propuesta de nombramientos pretende fomentar la adopción de acuerdos por una amplia mayoría superior incluso a la legalmente exigida, estimulando así una tendencia hacia la unanimidad. En este sentido el incremento de la mayoría a tres quintos evitará la tentación, ahora y en el futuro, de decidir tan importantes nombramientos conforme al criterio de una mayoría estable concreto pero institucionalmente insuficiente, sustituyendo esta práctica por el diálogo y el consenso permanente».

A propósito de esta evolución —y de cada una de las decisiones importantes del Consejo— huelga decir que los partidos hegemónicos se recriminan mutuamente por los abusos que el adversario practica. Y lo malo del caso es que los dos tienen razón, hasta tal punto que la defensa habitual no consiste en la negación de los hechos o en ofrecer una justificación de los mismos, sino en la invocación del *tu quoque*, es decir, en la alegación de que el denunciante había obrado exactamente igual cuando tuvo ocasión de hacerlo. Por eso se dijo al principio que los dos partidos tenían el mismo objetivo y realizaban las mismas prácticas.