Poder Judicial y calidad democrática en España

Revista: Pasos a la izquierda Nº7 (Enero 2017)

Por **VICTORIA RODRÍGUEZ BLANCO**

1. Sobre la democracia

A menudo oímos a políticos y actores sociales hablar de democracia con toda satisfacción y orgullo, pero cuando "rascamos" en los elementos que necesariamente debe incluir un modelo democrático, es cuando saltan las alarmas sobre el contenido del significado y su autenticidad. SARTORI establecía tres aspectos a la hora de definir la democracia: la democracia como fuente de legitimidad aludiría al elemento de la participación; la democracia como sistema político se ejerce a través de procesos de representación, y la democracia como ideal remite a cómo debería ser, a la conquista en definitiva de mayores dosis de democratización[1].

Por tanto la democracia puede ser entendida como un conjunto de mínimos o como una aspiración de máximos, y entre un concepto mínimo y un concepto más elevado, existe una amplia gama de espacio para conquistar una democracia de mayor calidad. Desde hace tiempo en el ámbito académico de la política comparada se viene hablado de calidad de la democracia para medir el desarrollo, rendimiento y evaluación de las instituciones, así como su satisfacción ciudadana[2]. Si los ciudadanos valoran mal el funcionamiento de las instituciones, deberían ponerse los remedios para superar esa mala calificación. Por otra parte existen organizaciones y fundaciones dedicadas a "medir" la democracia, así la fundación IDEA o la fundación Alternativas son algunas entidades expertas en este ámbito.

Desde hace años los españoles están evaluando negativamente determinadas instituciones políticas y sociales. Así los partidos políticos, que son los principales instrumentos de mediación representativa, tienen una valoración de 3,1 sobre 10 en el último estudio que recoge el CIS de enero de 2016. Los partidos son fundamentales en el desarrollo de las instituciones del sistema político, pero sus malas prácticas y los abusos que han realizado sobre las mismas han colaborado en el mal funcionamiento de éstas. Afirma MAIR: "Los partidos, al igual que las demás instituciones tradicionales de los sistemas políticos europeos, pueden muy bien ser aceptados por los ciudadanos como algo necesario para el buen funcionamiento del sistema y del Estado, pero no gozan ni de su aprecio ni de su confianza[3]."

La democracia puede ser entendida como un conjunto de mínimos o como una aspiración de máximos, y entre un concepto mínimo y un concepto más

Por otra parte, si se analiza el funcionamiento de nuestras instituciones judiciales se observa que también son suspendidas por los ciudadanos, así el Tribunal Constitución es valorado con 3,4 en el último estudio del CIS y el Consejo General del Poder Judicial con un 3,5. Además, un 78,4% de los españoles consideran que la Justicia funcional mal o muy mal.

Un importante problema que tiene nuestra democracia en su relación con el Poder Judicial es el de su conocida y manoseada "politización", que indica el intento (y logro) del poder político de controlar el Poder Judicial, anulando por tanto uno de los fundamentos esenciales de un modelo democrático cual es el de la separación de poderes y el establecimiento de "frenos y límites" al poder político. Son varias las dimensiones que miden el funcionamiento del Estado de Derecho y, entre ellas, se suele preguntar a los ciudadanos (que son quienes miden el rendimiento de las instituciones) cuestiones como: si perciben que la justicia es igual para todos, en qué medida el Estado de Derecho está en vigor en todo el territorio, si existe un sistema penal que cumple las normas con imparcialidad e igualdad, o cuánta confianza tienen en su sistema jurídico. El último Barómetro externo de la Abogacía confirma que un 81% de los ciudadanos cree que los Gobiernos tienen más interés en controlar la justicia que en mejorarla. Como afirma PASQUINO, "el grado de satisfacción de los ciudadanos frente a las respectivas instituciones democráticas constituye una medida cierta de calidad de esa democracia[4]". Y por tanto, vistas las valoraciones que los ciudadanos hacen de nuestras instituciones, no puede sostenerse que nuestro sistema político goce de calidad democrática.

La otra deformación de una Justicia no saludable es la judicialización de la política. Se entiende así el uso político de la jurisdicción por los actores políticos. La judicialización, así como la politización de la justicia, vienen a suponer un ingrediente más de confusión en esa enturbiada relación que sufre nuestro sistema político en su relación con la justicia. Con la judicialización de la política, "la utilización de los procesos judiciales se convierte entonces en el eje de la estrategia política[5]."

Un claro ejemplo de judicialización ha sido el uso jurisdiccional del verdadero conflicto político entre la Generalitat catalana y el Gobierno central. Primero, en su día, con la presentación del recurso de inconstitucionalidad a la reforma del Estatuto aprobada por el Parlamento catalán. Después se recurrió de nuevo por el Gobierno la Declaración soberanista unilateral de la Generalitat aprobada por Resolución 5/X del Parlamento catalán de 23 de enero de 2013. El día 9 de noviembre de 2014 se celebró la consulta catalana sobre el derecho a la autodeterminación, sin que el Gobierno hiciera nada políticamente para frenarlo o impedirlo. Y por último, ante la falta de iniciativa política o instrumentos de diálogo con los dirigentes políticos catalanes, se dio una vuelta de tuerca a la legalidad, aprobando una modificación "ad hoc" de la Ley del Tribunal

Constitucional para que éste pudiera ejecutar sus resoluciones y sentencias. La Ley Orgánica 15/2015 de 16 de octubre es una maniobra jurídica ante la inoperancia política, trasladando el conflicto político al Tribunal Constitucional. Supone una demostración no sólo “del uso partidista de las instituciones, sino también absolutamente torticera[6].”

La utilización del Tribunal Constitucional para “dilatar”, que no resolver, asuntos de profunda gravedad política supone el abuso de la jurisdicción para intentar remediar conflictos políticos

---

Sobre el asunto de Cataluña ya hace más de dos años tuve ocasión de pronunciarme a favor de una reforma del modelo territorial, asegurando que el artículo 155 de la Constitución, aunque es una solución jurídica, no implica la solución política[7]. Como tampoco lo es, que se modifique la configuración del Tribunal Constitucional de forma exprés y sin consenso otorgándole facultades para suspender la relación representativa de los cargos públicos electos por los ciudadanos. Sólo un verdadero interés de acercamiento y diálogo pudo resolver en su momento un conflicto que cada día ya está más enquistado. PÉREZ ROYO sostiene que el Tribunal Constitucional fue pensado desde sus inicios como “instrumento de defensa frente a la opresión, como instrumento de protección de las minorías, y de defensa del pacto constituyente frente a posibles interpretaciones mayoritarias futuras poco respetuosas[8].” La realidad nos enseña lo lejos que ha quedado el funcionamiento del órgano respecto a su diseño constitucional. La utilización de la institución para “dilatar”, que no resolver, asuntos de profunda gravedad política supone el abuso de la jurisdicción para intentar remediar conflictos políticos. La judicialización y la politización de la justicia suponen una quiebra flagrante de la deseable separación de poderes que debe presidir un Estado de Derecho y un Estado democrático.

2. El Consejo General del Poder Judicial

Un órgano clave en el ámbito judicial es el Consejo General del Poder Judicial, que precisamente se configuró en nuestra Constitución para “defender la independencia judicial”. Sin embargo la deriva del CGPJ a partir de 1985, cuando se modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial para que todos sus miembros fueran elegidos por el Parlamento, y debido al mal uso que los partidos políticos hicieron de la institución a partir de entonces, ha devenido en un descrédito de la misma, donde además ya ni garantiza ni defiende la independencia judicial. La VI Encuesta Judicial publicada por el CGPJ acredita que un 75% de los jueces y magistrados en activo consideran que su órgano de gobierno no garantiza de modo suficiente y adecuado su independencia.

El Consejo General del Poder Judicial no ejerce la jurisdicción, esto es, no dicta sentencias. Pero

el pretendido interés de los partidos en controlarlo radica en una función verdaderamente importante que sí ostenta el Consejo, que es la de elegir a los presidentes del Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia, y demás puestos gubernativos. Es aquí, donde a los partidos les preocupa la composición del órgano, porque no se olvide que los parlamentarios son aforados, y será en estas sedes jurisdiccionales donde se resolverán sus causas procesales.

Transparencia Internacional ya en noviembre de 2014 aconsejaba realizar reformas en el CGPJ, para desvincular la influencia de los partidos políticos. Así mismo, antes de las elecciones generales de diciembre de 2015 esta organización presentó un paquete de medidas a los partidos políticos para combatir la corrupción, y entre ellas se pedía el compromiso de los partidos para despolitizar la elección de algunas instituciones, entre ellas la del CGPJ.

La Plataforma Cívica por la Independencia Judicial presentaba a inicios de año una denuncia ante el Relator especial de la ONU afirmando que el CGPJ en su configuración depende por completo de los políticos.

El Grupo GRECO del Consejo de Europa ha advertido en diferentes ocasiones a las autoridades españolas sobre la necesidad de realizar reformas para “despolitizar la Justicia”. Así en su informe de junio de 2015 presentó una serie de recomendaciones a España para que limitara la influencia política sobre el órgano. En este sentido, proponía que la elección de los altos cargos gubernativos se hiciera conforme a criterios objetivos transparentes e imparciales. A fecha de hoy dicha recomendación no se ha tenido en cuenta y la citada institución recientemente “reprochaba” al Gobierno español que éste no hubiera “fortalecido la independencia judicial” y le instaba nuevamente a presentar resultados de cumplimiento antes de julio de 2017 (puntos 26 a 31 de su informe). A mayor abundamiento le recuerda que las elecciones de mayo de 2015 han enviado “un fuerte mensaje de cambio en el que el sistema tradicional de dos partidos se rompió”.

Por tanto se puede afirmar sin fisuras que el Gobierno ha manifestado una completa indiferencia respecto a las observaciones del Grupo GRECO. Sin embargo y al mismo tiempo llama poderosamente la atención el uso político que de la politización de la justicia se viene haciendo por parte de los líderes de los partidos políticos. Cada vez que hay elecciones se oyen en la campaña las propuestas de todos los partidos sobre el tema en cuestión. Todos dicen: promoveremos un “pacto de Estado por la Justicia”. Después de las elecciones, ya se vuelven a olvidar. A modo de ejemplo se puede señalar que en el discurso de investidura de Mariano Rajoy de 26 de octubre, no se hace una mera referencia a la Justicia, sí se pide la colaboración de las fuerzas parlamentarias para algunos temas de Estado, como la educación o la sostenibilidad del sistema de pensiones, pero ninguna alusión al ámbito judicial.

Cada vez que hay elecciones se oyen en la campaña las propuestas de todos los partidos sobre el tema en cuestión. Todos dicen: promoveremos un “pacto

de Estado por la Justicia". Después de las elecciones, ya se vuelven a olvidar

El reciente Barómetro realizado por la Comisión Europea en febrero de 2016, aborda el estudio de los sistemas de justicia en la Unión Europea y lamentablemente ratifica la injerencia política sobre el ámbito judicial que se ha expuesto en las líneas precedentes. Cuando los ciudadanos españoles califican el sistema judicial de su país en lo que respecta a la independencia de los Tribunales y los Jueces, España se sitúa entre los últimos de la Unión, donde sólo un 30% consideran que la situación respecto a este indicador es buena frente al resto (70%) que la califican como mala o muy mala. También hay que destacar que entre las razones que alegan los que consideran que si existe independencia la basan en la formación y garantías de la posición del Juez. Sin embargo, los que califican que la independencia de los tribunales es mala (un 70%), lo argumentan en base a la injerencia o presión por parte del Gobierno y los políticos, en el ámbito judicial[9].

El tema de la politización de la justicia resulta ya tan alarmante y escandaloso que en septiembre de este año el Consejo de Europa ha puesto en marcha un Plan de acción para "fortalecer la independencia y la imparcialidad judicial", donde destacan como medidas más prioritarias despolitizar el proceso de elección de los miembros del CGPJ, limitar la excesiva influencia del Parlamento en el ámbito judicial y proteger la independencia individual del Juez.

2.1. Propuesta de reforma

Sostiene SERRA que cuando el Consejo General del Poder Judicial se transforma en una mera correa de transmisión de otros poderes, entonces desaparecen las ventajas teóricamente derivadas de su misma propia existencia[10].

La partitocracia está minando la división de poderes, y esta es una dimensión necesaria en un modelo democrático. Los efectos del control político sobre el Poder Judicial son muy negativos y se puede decir con MORA MOLINA que "la evidencia histórica demuestra que el poder absoluto -o casi- se puede también ejercer desde un entramado institucional-burocrático dominado por una endogamia partitocrática, ayuna de sólidas barreras internas y de hipotéticos controles externos[11]."

Con independencia de otras reformas necesarias en las estructuras de los partidos políticos que se están reclamando desde expertos en la Ciencia Política o el Derecho Constitucional, y en las que no se puede profundizar en este artículo, sí sería necesario hacer unas modificaciones urgentes para reforzar la independencia judicial en España.

Se presenta como medida más inmediata, reformar la LOPJ que regula el

Se presenta como medida más inmediata, reformar la LOPJ que regula el Consejo General del Poder Judicial por ser este el principal órgano que debe garantizar la independencia del Poder Judicial. Sería necesario que este volviera a su configuración inicial donde los 12 Vocales de procedencia Judicial sean elegidos entre los propios Jueces, y los restantes 8 Vocales puedan seguir siendo elegidos por el Parlamento pero cumpliendo criterios objetivos, previamente regulados, de mérito y capacidad, y añadiendo un requisito no contemplado en la actualidad, cual es el de carecer de perfil político. Los Vocales elegidos por el Parlamento no deberían haber desempeñado puestos políticos en los últimos cinco años y ello para evitar “confundir la política con la justicia” a los ojos de los ciudadanos. Se respetaría así el plazo de cinco años de enfriamiento que prevé la LOPJ para el acceso a los puestos gubernativos cuando el Juez ha desempeñado un cargo político representativo. Es más, incluso sería deseable la implantación de un plazo más amplio. No cabe mayor afrenta a la independencia del Poder Judicial que la existencia de “puertas giratorias” entre la justicia y la política. Sin embargo, desde hace años somos espectadores del trasiego entre jueces o magistrados que optan por desempeñar un puesto político; Fiscal General del Estado, Ministerio de Justicia, Vocal del Consejo General del Poder Judicial, y después retoman el ejercicio de la función jurisdiccional, donde en ocasiones pueden tener que resolver asuntos de “envergadura política”. Estas situaciones legalmente permitidas, no ofrecen precisamente una imagen de juez imparcial.

Con la forma de elección de los miembros del CGPJ que se propone, se evitaría la actual configuración politizada que viene proyectando el órgano desde hace muchos años. Al mismo tiempo se respeta las tesis de quienes defienden la legitimidad democrática de la institución, que vendría instrumentalizada a través de los 8 Vocales que serían elegidos por el Parlamento. Por último, al añadir el requisito de la no vinculación política reciente se fortalece también la independencia del órgano respecto a la actividad política y se acrecentará nuestra calidad democrática.

Bibliografía

- DIAMOND, L., y MORLINO, L., “The Quality ode Democracy”, *Journal of Democracy,* Maryland (USA), Nº 4, 2014, pp.20-31.

- GARCÍA MORILLO, J., “Desparlamentarización, judicialización y criminalización de la política”, *La Democracia post liberal,* Editorial Sistema, Madrid, 1996

- MAIR P., *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental,* Trad. María Hernández, Alianza, Madrid, 2013

- MORA MOLINA, J.J. (2013), *Calidad y democracia. Del sistema electoral a la rendición de cuentas,* Tecnos, Madrid, 2013

- PASQUINO, G., *La Democracia exigente,* Trad. González Rodríguez, P., Alianza, Madrid, 2000

- PÉREZ ROYO, J., *Tribunal Constitucional y División de Poderes,* Tecnos, Madrid, 1988

- SERRA CRISTÓBAL, R., *"*El Consejo General del Poder Judicial y los nombramientos discrecionales de magistrados"*, El Poder Judicial,* VI Congreso de la asociación de constitucionalistas de España", Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009

Recursos Web

- http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp

- http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/RC4/GrecoRC4(2016)1_Spain_EN.pdf

- http://confilegal.com/wp-content/uploads/2016/10/PLAN-DE-ACCI%C3%93N.pdf

- http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm

- http://www.fundacionalternativas.org/

- http://www.idea.int/es/

- http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1158312&utm_source

- http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1158312&utm_source%20%0d=DD&utm_medium=email&nl=1&utm_campaign=11/10/2016

- http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1127618

- http://www.joancoscubiela.cat/

- http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Sobre-el-Portal/Novedades-de-transparencia/Informe-GRECO-2016.html

- http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/11/40_medidas_electorales_partidos_prevenir_corrupc.pdf

_____

Victoria Rodríguez Blanco (1964). Jurista y Politóloga, Doctora en Ciencia Política. Profesora de esta disciplina en la Universidad Miguel Hernández.

1.- SARTORI, G., *Elementos de la Teoría Política*, Alianza, Madrid, 1987. [^]

2.- DIAMOND, L., y MORLINO, L., “The Quality ode Democracy”, Journal *of Democracy,* Maryland (USA), Nº 4, 2014, pp.20-31. [^]

3.- MAIR P., *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental,* Trad. María Hernández, Alianza, Madrid, 2013, p.86. [^]

4.- PASQUINO, G., *La Democracia exigente,* Trad. González Rodríguez, P., Alianza, Madrid, 2000, p.71. [^]

5.- GARCÍA MORILLO, J., “Desparlamentarización, judicialización y criminalización de la política”, *La Democracia post liberal,* Editorial Sistema, Madrid, 1996, p. 280. [^]

6.- Joan Coscubiela en su intervención en la sesión del Congreso de los Diputados de 16 de septiembre de 2015. Para una lectura crítica de la urgente reforma unilateral y sin consenso del Tribunal Constitucional puede verse “el Tribunal Constitucional se suicida” http://www.joancoscubiela.cat/2016/11/el-tribunal-constitucional-se-suicida.html. [^]

7.- http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1127618. [^]

8.- PÉREZ ROYO, J., *Tribunal Constitucional y División de Poderes,* Técnos, Madrid, 1988, p.42. [^]

9.- http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm. [^]

10.- SERRA CRISTÓBAL, R., “El Consejo General del Poder Judicial y los nombramientos discrecionales de magistrados”, *El Poder Judicial,* VI Congreso de la asociación de constitucionalistas de España”, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, p.272. [^]

11.- MORA MOLINA, J.J., *Calidad y democracia. Del sistema electoral a la rendición de cuentas,* Tecnos, Madrid, 2013, p.137. [^]