

El Estatuto Jurídico del Juez como Garantía de Su Independencia

DR. CONRADO GALLARDO CORREA

MAGISTRADO

Presidente do Foro Judicial Independiente – Espanha

EL ESTATUTO JURÍDICO DEL JUEZ COMO GARANTÍA DE SU INDEPENDENCIA

Cuando se habla de la independencia del poder judicial suele entenderse con ello la necesidad de que los jueces tomen sus decisiones libremente sin recibir indicaciones al respecto ni de los poderes legislativo y ejecutivo ni de otros jueces. Así, la independencia de los jueces se funda en la afirmación de que no cabe dar directrices, instrucciones u órdenes a los jueces en su función jurisdiccional, o someterles a cualquier condicionamiento en el ejercicio de la misma, de modo que sus decisiones sólo pueden ser revisadas a través de los recursos establecidos en la Ley.

Ciertamente, ello constituye la esencia de la independencia de los jueces y, por ende, de la existencia de un verdadero Poder Judicial de un Estado Democrático de Derecho, pero no es suficiente. Ese núcleo esencial de la independencia del Poder Judicial indudablemente sufre ataques y su defensa constituye una prioridad absoluta. En muchos países que se afirman democráticos es ignorado en mayor o menor medida y la lucha por un poder judicial independiente, como requisito imprescindible de un Estado Democrático, constituye, en buena medida, una asignatura pendiente. Incluso cuando está consagrado al mayor nivel, como ocurre en España y Portugal y, en general en las democracias occidentales, no es raro que los otros poderes, ejercidos con frecuencia en las democracias modernas por el mismo partido político, tengan la tentación de ignorarlo cuando no avasallarlo.

Sin ir más lejos hace apenas dos semanas, un alto cargo del gobierno español tras manifestar su discrepancia con el modo de llevar una investigación judicial hacía pública su intención de intervenir personalmente para evitar determinadas actuaciones, es decir, anunciaba sin ningún reparo su propósito de inmiscuirse en una investigación judicial, lo que no es desde luego una actitud muy acorde con una actitud respetuosa a la independencia judicial.

Afortunadamente, ataques tan directos no son frecuentes en nuestro entorno. Normalmente se utilizan medios más indirectos, más sutiles, pero no por ello menos eficaces para tratar de influir y controlar las decisiones judiciales. Para defenderse de esos otros ataques es preciso

construir y diseñar medios de defensa que no se limiten a consagrar la imposibilidad de que los jueces reciban ordenes en el ejercicio de sus funciones.

La justicia se lleva a cabo por personas, y a la hora de estudiar las condiciones para una real y efectiva independencia del poder judicial ha de tenerse en cuenta ese factor humano, al que se puede condicionar de muchas maneras distintas a la de emitir ordenes directas. Y este punto es sobre el que pretendo llamar la atención. En el sistema español, al igual que en el portugués y en la mayor parte de Europa, se ha optado por articular el poder judicial a través de la creación de un cuerpo de jueces en el que se ingresa tras superar unas pruebas objetivas dirigidas a probar sus conocimientos y preparación, desarrollando toda su vida profesional normalmente en la labor judicial, que se configura de esta forma, como una carrera: la carrera judicial.

Este sistema tiene indudables ventajas, por cuanto que ofrece altas garantías no sólo de la capacitación de los jueces sino también de su imparcialidad, dado que quienes acceden a la carrera judicial no deben su puesto a otro factor que a sus propios méritos y esfuerzo. Pero, también es cierto que la judicatura se ejerce en unas condiciones similares a las de los funcionarios del Estado, es decir, el Juez carece de facultades en orden a determinar sus condiciones de trabajo, de modo que, al contrario de lo que ocurre con los otros dos poderes del Estado, no tiene el más mínimo control ni de sus ingresos ni de su entorno de trabajo.

Por tanto, en este sistema el juez reúne las notas características de un trabajador por cuenta ajena y en esta condición puede ser objeto de presiones que afecten a su independencia. Aún cuando ninguna persona pueda darle instrucciones u ordenes en relación con la tramitación y resolución de los asuntos que están a su cargo, si sus ingresos, su jubilación, sus vacaciones y permisos, sus ascensos o la posibilidad de conseguir un mejor destino dependen de decisiones de terceros, es obvio que ello tiene como necesaria consecuencia el que esos terceros posean instrumentos para influir en el Juez. Otro tanto puede decirse del hecho de que los medios auxiliares, personales o materiales, que le son imprescindibles para desarrollar su labor deben ser suministrados por el poder ejecutivo.

En este contexto, para garantizar el ejercicio verdaderamente independiente de la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado no sólo es suficiente la independencia formal, es decir, la mera protección frente a la posibilidad de recibir ordenes directas; por el contrario se precisa también una protección frente a otras formas de impedir, obstaculizar o influenciar su trabajo. Son precisas normas en las que se reconozca a los Jueces autoridad suficiente en su entorno de trabajo para llevar a cabo sus funciones de forma digna y eficaz y que les garantice unas condiciones de trabajo adecuadas, entre las que podemos citar que exista un número suficiente de jueces para evitar sobrecargas de trabajo, una remuneración y un estatuto a la altura de la dignidad de su profesión y de las responsabilidades que asumen, medios personales y materiales adecuados, que su seguridad esté debidamente garantizada, que las decisiones relativas a su carrera profesional se basen en criterios objetivos, tales como méritos, integridad, competencia y eficacia.

En alguna de estas cuestiones confluyen, desde luego, intereses particulares de los jueces, comunes a los de cualquier otro trabajador por cuenta ajena. Desde luego el juez tiene legítimo derecho a defender esos intereses y a utilizar en esa defensa cuantos medios se reconocen a otros trabajadores o funcionarios, y puede y debe hacerlo sin ningún tipo de complejo al respecto, pues la Constitución Española no establece ninguna limitación respecto a los derechos laborales de los jueces, ni ninguna razón hay para hacerlo.

Pero, en todas estas cuestiones está también presente, sobre todo, el interés general de que los jueces tengan garantizada su independencia. Este interés general, y dadas las limitaciones que en los jueces concurren para una eficaz defensa, al tratarse de un colectivo reducido, aislado del resto de los funcionarios y sometido a fuertes restricciones en razón de esa independencia, justifica que para conseguir una verdadera independencia del poder judicial se requiera una especial protección garantizada por la Ley de su entorno profesional, lo que es particularmente aplicable a sus condiciones económicas y laborales, evitando que para la defensa de las mismas los Jueces se vean obligados a confrontaciones que redundarían, sin duda alguna, en perjuicio de la delicada y vital función que se les encomienda. Si todas estas condiciones no son tratadas adecuadamente en una Ley que les otorgue un estatuto adecuado a la dignidad de su función, la independencia será más teórica que real.

Es preciso, en definitiva, que el estatuto jurídico de los Jueces se establezca por una ley que regule el acceso a la carrera, los ingresos y los nombramientos, basándose siempre en criterios objetivos de mérito y capacidad, horas que el Juez debe dedicar a su trabajo y el sistema de controlarlo, su régimen de vacaciones y permisos y sus retribuciones. En cuanto a estas últimas, estableciendo una remuneración en correspondencia con la dignidad e importancia de su función y, desde luego, en todo semejante a la que se establezca para los demás titulares de los órganos de soberanía del Estado.

Esta regulación legal debe ser lo más detallada y extensa posible, aún cuando ciertamente es imposible que la ley prevea todos los detalles. Por otro lado, todas las decisiones con respecto a esta materia sobre cuestiones que no sea posible concretar por ley, deberían ser competencia exclusiva de un órgano de gobierno de los jueces, la mitad de cuyos componentes, como mínimo, sean elegidos por los propios jueces, y que tenga las suficientes garantías de independencia la hora de tomar sus decisiones con respecto a quienes ejercen el control de los otros poderes del Estado.

No parece de recibo, como ocurre en España, que el sueldo de los Jueces lo pague el Ministerio de Justicia, teniendo el Gobierno, a través de dicho Ministerio, el control de las retribuciones económicas de los Jueces. Es evidente que ello otorga al Gobierno la capacidad de premiar o castigar por esta vía a los jueces según sean o no sensibles a sus intereses, especialmente cuando las retribuciones básicas no tienen el nivel adecuado, de forma que retribuciones complementarias por comisiones de servicios, productividad u otros conceptos, cuya determinación puede hacerse incluso por vía reglamentaria, llegan a tener un peso importante en el sueldo.

Ciertamente las decisiones sobre acceso a la carrera, nombramientos, ascensos, vacaciones y régimen disciplinario se toman en España por el Consejo General del Poder Judicial, pero en la vigente la ley se establecen criterios excesivamente discrecionales que no garantizan la objetividad e imparcialidad de las decisiones, ni el que estas se basen exclusivamente en criterios de mérito y capacidad. Así lo ha reconocido recientemente el Tribunal Supremo español en varias resoluciones. Lo que se ve agravado por un órgano de gobierno ninguno de cuyos miembros es designado directamente por los jueces y en el que tienen una influencia y peso importantes a través de diversos mecanismos los partidos políticos que ejercen el poder de los otros dos poderes del Estado. Ello tiene como consecuencia por ejemplo que, en España, la posibilidad de alcanzar puestos relevantes dentro de la Carrera Judicial pasa necesariamente por el apoyo de alguno de los partidos políticos que integran los otros poderes del Estado, o, al menos, porque ninguno de ellos tenga motivos para oponerse, lo que les otorga, por tanto, la posibilidad de influir a través de este mecanismo en las decisiones y actitudes de buena parte de los jueces.

Especial preocupación merece el problema de los medios personales y materiales con que han de contar los jueces para poder desarrollar su labor de forma eficaz, o simplemente para poder llevarla a cabo. En España, los medios personales y materiales los suministra el Gobierno o las Comunidades Autónomas a las que se hayan transferido las competencias; de modo que en ellas son los gobiernos autonómicos los encargados de facilitar a los jueces los locales, el personal auxiliar y los elementos materiales necesarios. Esta situación ha sido declarada expresamente como acorde a la Constitución por el Tribunal Constitucional, porque considera que lo que ha venido a denominarse la Administración de la Administración de Justicia no forma parte del núcleo esencial del Poder Judicial ni, por tanto, afecta a su independencia el que se atribuya al poder ejecutivo.

Si bien esta tesis en principio parece razonable, no lo es si se lleva al extremo. A mi juicio la situación ideal para una plena garantía de la independencia judicial es que el órgano de gobierno de los jueces, que reúna las necesarias garantías en su nombramiento, tenga autonomía administrativa, financiera y presupuestaria, asuma la gestión y administración de los Tribunales y participe en la programación, concepción, conformación y aplicación de las medidas reguladoras de la administración de justicia, singularmente en los aspectos relativos a las reformas procesales, a la informatización y a la organización judicial, así, como también, en la definición de los criterios de distribución de los medios materiales y humanos necesarios para la administración de la justicia.

Puede ser asumible, sin embargo, que tales competencias, en orden a la organización de los aspectos materiales de la administración de justicia sean llevadas a cabo por el ejecutivo, siempre que ello no implique que los jueces, directamente o a través de su órgano de gobierno, no pierdan el control real y efectivo ni la autoridad sobre los propios litigios, personal administrativo, policial y de seguridad necesario y medios materiales. Si se produjera esa pérdida de autoridad, se estaría otorgando al ejecutivo instrumentos importantes para controlar la actividad judicial, particularmente los tiempos y las condiciones para resolver, lo que, en no pocos casos, equivale a controlar la eficiencia de la Justicia, puesto que una justicia tardía muchas veces equivale a la ausencia de ella.

Por ello, es imprescindible para que exista una verdadera independencia judicial que a los jueces se les reconozca por ley la necesaria autoridad sobre la tramitación de los litigios de su competencia y sobre los medios personales asignados a tal fin, así como para la organización de los medios materiales que precisen, para cuyo suministro se tendrán en cuenta sus peticiones, debiendo estar dotados de instrumentos directos, precisos y eficaces para controlar y agilizar la tramitación de los asuntos, para impartir órdenes a tal efecto y asegurarse de su cumplimiento con respecto al personal que le auxilia, así como para reclamar los medios materiales que precise.

En España, la situación es particularmente grave puesto que en la actualidad los jueces carecen de autoridad real sobre los funcionarios que teóricamente están a sus órdenes, ni sobre los encargados de su seguridad o de llevar a cabos las investigaciones judiciales, y no tienen la más mínima competencia en orden a procurarse los medios materiales que necesitan en su trabajo. Y ni ellos ni el Consejo General del Poder Judicial son consultados sobre el personal que ha de auxiliarles ni sobre las necesidades materiales, ni existen cauces regulares y eficaces para que los jueces puedan poner de manifiesto las deficiencias existentes al respecto y exigir la resolución de las mismas. El gobierno o las autoridades autonómicas disponen al respecto lo que estiman más conveniente sin contar para nada con el poder judicial. Se han dado hace poco situaciones tales como las de poner en marcha por la decisión de un gobierno autonómico juzgados carentes de mobiliario y sistemas informáticos, sin que ni los jueces ni el Consejo hayan sido consultados al respecto.

Es más en la nueva organización judicial que pretende ponerse en marcha en España el control efectivo de la tramitación de los litigios, so pretexto de liberar a los jueces de tareas rutinarias, estaría a cargo de unos Secretarios Judiciales, dependientes del Ministerio de Justicia, a quienes se encargaría la jefatura de unas oficinas judiciales comunes a todos los órganos judiciales. Tales Secretarios llevarían, incluso, la agenda de señalamientos de los jueces, con lo que este perdería capacidad para decidir cuando ha de resolverse un litigio y para controlar la correcta tramitación del mismo y el cumplimiento de sus resoluciones.

En definitiva, y como conclusión a lo que he expuesto, quiero hacer las siguientes consideraciones:

1.- La independencia real y efectiva del poder judicial, y no meramente teórica, requiere que los jueces puedan desempeñar su trabajo en unas condiciones laborales adecuadas, evitando que los otros poderes del Estado puedan adoptar decisiones al respecto que les permitan una influencia o control indirecto de los jueces.

2.- Los jueces podemos y debemos defender la mejora y el control de esas condiciones en razón de nuestros legítimos intereses particulares, como cualquier otro ciudadano, pero también en razón del interés general de defender y potenciar la independencia judicial, intereses que no sólo no se contradicen, sino que bien entendidos son coincidentes.

3.- El objetivo final debe ser conseguir un estatuto legal que regule con la mayor precisión esas condiciones económicas y de trabajo, garantizando un tratamiento digno y adecuado, permitiendo la estabilidad de las mismas y evitando que la independencia de los jueces pueda ser atacada por esta vía, como podría ocurrir si tales cuestiones quedan, directa o indirectamente, en manos de las decisiones discrecionales de los otros poderes.

4.- Todas aquellas decisiones que no puedan ser objeto de una regulación precisa, deberán quedar en manos de un órgano específico de gobierno del poder judicial, en cuya composición intervengan los jueces eligiendo al menos la mitad de sus miembros y que goce de la suficiente autonomía y capacidad de decisión, en relación con los otros poderes.

5.- Aún cuando el suministro de medios auxiliares personales y materiales pueda ser confiado al poder ejecutivo, los jueces, directamente y a través de su órgano de gobierno, deben tener reconocido en su estatuto legal la autoridad sobre los medios personales asignados a tal fin, así como capacidad para la organización de los medios materiales que precisen, para cuyo suministro se tendrán en cuenta sus peticiones, dotándoseles de instrumentos directos, precisos y eficaces para controlar y agilizar la tramitación de los asuntos, para impartir órdenes a tal efecto y asegurarse de su cumplimiento con respecto al personal que le auxilia, así como para reclamar los medios materiales que precise.

Lisboa, 25 de enero de 2008
Conrado Gallardo Correa