

## **La Administración de Justicia en España: las claves de su crisis**

Enrique Linde Paniagua

### **1. Introducción**

La justicia es uno de los valores superiores de nuestro sistema político consagrados por el preámbulo y en el artículo primero de la Constitución de 1978. Y, en consecuencia, debe ser tenido en cuenta por todos los poderes públicos en el ejercicio de sus competencias y exigida su realización por los ciudadanos. La reflexión sobre la justicia ha ocupado y sigue ocupando a las mentes más lúcidas de Occidente, desde Platón hasta nuestros días[1], entre las que no me encuentro, de manera que centraré mi análisis en un objeto más reducido, el de la Administración de Justicia, competencia exclusiva del Estado de acuerdo con el artículo 149.1. 5ª de la Constitución, que su Título V regula ampliamente bajo la denominación de Poder Judicial.

El Poder Judicial (integrado por los jueces y magistrados, los tribunales de todos los órdenes, el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio Fiscal) es uno de los tres poderes que integran nuestro Estado de Derecho, y es el que recibe una peor valoración por los ciudadanos españoles desde hace varias décadas, de acuerdo con las encuestas realizadas por organismos públicos y privados, sin solución de continuidad, durante todo el período democrático. A la Administración de Justicia española se le reprocha lentitud, falta de independencia y, además de otras deficiencias, que las resoluciones judiciales generan grados de inseguridad sobresalientes.

Tenemos un grave problema porque, sin una justicia rápida, eficiente, independiente y fiable, difícilmente puede hablarse de un Estado de Derecho de la calidad requerida por las democracias más avanzadas, entre las que España se encuentra. La justicia es la clave de bóveda de todo el sistema jurídico y cuando falla se corre el riesgo de que todo el sistema se desmorone. A mi juicio, sería de un alarmismo injustificado considerar que la justicia española esté en la actualidad al borde del abismo, como pretenderían algunos autores inclinados al tremendismo, pero si no se toman las medidas oportunas es muy probable que su descrédito aumente hasta niveles ahora insospechados y se aproxime a la de los Estados tercermundistas en que la justicia está en el abismo.

Debemos decir que las reformas parciales y asistemáticas que se han afrontado desde la creación del Consejo General del Poder Judicial, y las que se abordan en nuestros días, están muy lejos de un programa de reformas consensuado entre los partidos políticos democráticos. Sin ir más lejos, en esta legislatura, el Gobierno, a propuesta del ministro de Justicia, reformó la legislación implantando de modo generalizado tasas con objeto de reducir el número de procedimientos judiciales, un método consistente en afrontar sólo los efectos en vez de las causas, de un modo poco responsable. La gestión del ministro en cuestión ha sido tan desastrosa que el presidente del Gobierno tuvo que cesarlo y derogar o abandonar la mayoría de sus ocurrencias. Pero no deja de

ser menos grave que se tramiten en los últimos meses de la legislatura 2011-2015 la aprobación de siete leyes relacionadas directamente con la Administración de Justicia sin el menor de los consensos. Los ejemplos de reformas innecesarias, superfluas o claramente improcedentes han sido muchas a lo largo de nuestra democracia, sin que se libren de dicha calificación ninguno de los gobiernos. Y otro tanto podría decirse de lo que sucede en los Estados occidentales más avanzados, lo que da una idea de que nos encontramos ante un problema que no es una singularidad española[2]. Si existe alguna materia que pueda considerarse necesitada de un *pacto de Estado* entre la mayoría de los partidos políticos, ésta es la Administración de Justicia, que no puede estar expuesta al vaivén de los resultados electorales.

Pero sería injusto considerar que todo ha sido negativo. Lo cierto es que en los últimos treinta y cinco años se han incrementado las partidas presupuestarias dedicadas a la Administración de Justicia en todos los órdenes, se ha triplicado el número de jueces y se han reformado en innumerables ocasiones las leyes procesales y sustantivas que afectan al funcionamiento de la Justicia. Pero las reformas llevadas a cabo no han sido suficientes, las mismas sensaciones negativas que se apreciaban hace treinta años persisten en la actualidad, probablemente porque las necesidades sociales se producen a un ritmo que los legisladores y sus leyes no son capaces de seguir.

Para afrontar con éxito las deficiencias de la Administración de Justicia es necesario identificar las causas de las mismas y poner de relieve los remedios que pueden aplicarse. Las causas principales, a mi juicio, tendrían su origen: en la calidad de la legislación; en la globalización jurídica; en la concepción inadecuada de los procedimientos judiciales; en el modo de seleccionar a los jueces y fiscales, así como en la formación de los abogados; en la posición desigual de los menos pudientes ante la Justicia; y en la organización y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial.

A primera vista se intuye que poner remedio a los problemas señalados exige la confluencia de diferentes voluntades: de los poderes legislativo y ejecutivo, de las universidades españolas, del Consejo General del Poder Judicial, de los colegios de abogados y procuradores, y de las asociaciones de jueces. Y, con no menor intensidad, para afrontar con éxito los problemas de la Justicia es necesaria la cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, así como de otras organizaciones internacionales como Naciones Unidas. La posibilidad de un cambio positivo de nuestra Administración de Justicia, aun en el caso de que se llevaran a cabo las reformas pertinentes, no será ni inmediato ni rápido, sino que tendrá lugar a medio y largo plazo, como tienen lugar las reformas sólidas, en el caso de que se lleven a cabo.

Algunas de las causas de los problemas de la Administración de Justicia española han sido tratados por instituciones y autores a los que nos referiremos a lo largo de este trabajo, pero no contamos en nuestra bibliografía jurídica con un tratamiento global de todas ellas, un tratamiento conjunto que permita hacerse una idea cabal de la situación de la misma ni de los remedios sobre los que existen consensos o discrepancias. La aproximación mayor a un estudio global es el que se contiene en el [Libro blanco de la Justicia](#), aprobado por el pleno del Consejo General del Poder Judicial en 1997[3], que en la actualidad ha quedado anticuado y que no ha tenido continuidad. De manera que me propongo llevar a cabo una síntesis de lo que debiera ser un estudio mucho más

amplio sobre la Administración de Justicia española identificando las causas de la situación actual y proponiendo algunos remedios.

## **2. La calidad y claridad de la legislación**

Para el buen funcionamiento de la Administración de Justicia, así como para el funcionamiento del sistema jurídico en su conjunto, resulta imprescindible que sus normas tengan calidad, a la que debe asociarse la claridad de las mismas[4]. La calidad de las normas remite a dos cuestiones diferentes. Por una parte, al proceso de su elaboración y, por otra, a sus contenidos. Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones, en un sistema democrático las normas deben ser elaboradas por las cámaras legislativas mediante un proceso que permita su debate por las diferentes fuerzas políticas que permitan un resultado que se corresponda con las exigencias de cada momento y sociedad, y que conduzca al mayor de los consensos posibles. En este punto no puede obviarse la crisis de nuestras cámaras legislativas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, cuyas deficiencias han sido puestas de manifiesto por los autores[5]. El deterioro de nuestras cámaras legislativas es alarmante. Sus miembros están muy lejos de la excelencia que debe concurrir en los legisladores, que, salvo excepciones, deben su escaño a la lealtad al partido que les haya propuesto en listas cerradas, de manera que no son nuestros parlamentos espacios de reflexión y debate que estén en disposición de aportar calidad a la legislación. Pero, además de la ausencia de calidad que puede ser comprobada por cualquiera leyendo los Diarios de Sesiones de cualquiera de las cámaras, éstas -como consecuencia de lo anterior- carecen del protagonismo que debieran tener en la iniciativa de la legislación. Todo el protagonismo reside en el Gobierno, que en tiempos de crisis como los actuales abusa de los decretos-leyes[6], que suponen una marginación todavía mayor de las cámaras legislativas, hasta el punto de que puede decirse que los decretos-leyes se han convertido en el modo ordinario de legislar en esta larga etapa de crisis, hurtando a las Cortes Generales el debate que debiera preceder a la adopción de normas fundamentales para los ciudadanos españoles.

Los déficits señalados no son una singularidad española, sino que son comunes, en mayor o menor medida, a todos los Estados europeos. La Unión Europea puede ponerse de ejemplo de un modo de legislar más adecuado que el de sus Estados miembros, pues la elaboración de las normas europeas viene precedida, en la mayoría de los casos, por debates profundos que se concretan en *libros verdes*, que contienen una tormenta de ideas de expertos y operadores concernidos, y, posteriormente, de *libros blancos* en que la Comisión Europea fija su posición de modo razonado, para finalmente someter el proyecto normativo a la tramitación correspondiente en el Consejo o en el Consejo y el Parlamento Europeo.

La calidad normativa no está por principio reñida con el volumen normativo, pero es evidente que en un contexto en que la legislación sea cada vez más abundante las dificultades para mantener un alto nivel de calidad será mayor, particularmente si no se articulan mecanismos de coordinación en el interior de los parlamentos y en las relaciones entre legisladores. Y junto a las leyes, y no menos importantes en algunos sectores del ordenamiento jurídico, se dictan cada año miles de reglamentos administrativos. Por su parte, las Comunidades Autónomas están también poseídas por la fiebre normativa, de manera que producen centenares de normas, sean o no

necesarias, en aplicación de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

La técnica legislativa que se practica en España desde el inicio de la democracia es lo menos parecido al intento de que los operadores jurídicos puedan estudiar, comprender y practicar el Derecho con solvencia. Así, son muchas las carencias. Veamos algunas de ellas. La *dispersión normativa* es propiciada por la práctica generalizada de que las nuevas leyes incluyen en su articulado, o en disposiciones adicionales, la modificación o derogación de normas o leyes que nada tienen que ver con el contenido principal de las mismas. Son las que el [Tribunal Constitucional](#) denomina *leyes heterogéneas*, a las que considera constitucionales, aunque no sean el modo más adecuado de legislar. En no pocas ocasiones, por lo demás, dichas leyes heterogéneas no derogan o modifican otras leyes con objeto de evitar contradicciones, reiteraciones o para aportar claridad al ordenamiento jurídico, sino que tienen por finalidad evitar la tramitación singular de dichas reformas y derogaciones, utilizando disposiciones adicionales que suelen incorporarse durante la tramitación parlamentaria de las leyes, en ocasiones en trámites postreros en el Senado. El resultado es una legislación abundante, dispersa, escasamente consensuada y poco reflexionada, una legislación de escasa calidad y claridad.

La ausente codificación oficial de normas (los textos refundidos son excepcionales) ha traído como consecuencia la proliferación de codificaciones privadas de gran calidad, los *códigos privados*[7] que editan las editoriales jurídicas españolas o establecidas en España. Pero el remedio no es suficiente, pues aunque los autores que codifican ayudan a comprender nuestro ordenamiento jurídico, no pueden subsanar las deficiencias de las normas que codifican, y en ningún caso puede ser justificación para que el Estado y las Comunidades Autónomas perpetúen una forma de legislar que dificulta el conocimiento de la normativa aplicable al caso. Obsérvese un ejemplo reciente de gran trascendencia. La reciente reforma del Código Penal ha necesitado una considerable rectificación de errores algunos días después de su publicación oficial en el Boletín Oficial del Estado, por lo que las nuevas ediciones públicas y privadas del mismo han quedado desactualizadas en pocos días. Y, lo que es más grave, el Fiscal General del Estado, algunos días después de publicado el nuevo Código Penal, en circular enviada a los fiscales, observaba la comisión de errores varios que sólo pueden subsanarse mediante ley orgánica.

De nuevo puede ponerse de buen ejemplo el que da la Unión Europea, que no está siendo seguido por sus Estados miembros. Así, para conocer la normativa aplicable en cada una de las competencias de la Unión Europea, los operadores disponen en el portal web de la misma de la posibilidad de acceder a la norma originaria y las modificaciones y derogaciones de la misma con explicaciones sobre su sentido, e incluso con indicación de la jurisprudencia aplicable más reciente.

Hace dos décadas se debatieron como un producto no deseable constitucionalmente hablando de las llamadas leyes de acompañamiento de las leyes de Presupuestos Generales del Estado, también llamadas *leyes ómnibus*[8], que se beneficiaban de una tramitación privilegiada y modificaban decenas de leyes de un modo asistemático. El Tribunal Constitucional consideró inconstitucionales dichas leyes, pero lo que ha sucedido finalmente es que la práctica de las leyes ómnibus se ha generalizado en lo que se refiere a su contenido, ya sea con la forma de ley o de decreto-ley, y han sido

declaradas constitucionales por el Tribunal Constitucional. No sería difícil abordar esta deficiencia, pero para ello es necesario incrementar la calidad de nuestros legisladores, lo que parece una tarea ardua.

Ante este panorama legislativo, a los ciudadanos les resulta especialmente difícil acceder a la legislación. Ni siquiera después de entrar en vigor la Ley de Transparencia luce en los portales informáticos de los ministerios la legislación vigente (estatal y autonómica), la jurisprudencia aplicable del Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional y los tribunales internacionales, o la práctica estándar de la Administración en los distintos temas de su competencia.

La mediana calidad de nuestro ordenamiento jurídico dificulta que los operadores jurídicos puedan desempeñar adecuadamente sus actividades. Produce confusión en los ciudadanos, en los abogados, en las Administraciones públicas y en los jueces y tribunales españoles. Sin embargo, siendo una de las causas principales, no tiene enemigos declarados.

Para mejorar la calidad de nuestro ordenamiento jurídico es necesario actuar en dos líneas bien diferenciadas. Por una parte, es preciso establecer protocolos más detallados sobre el modo de tramitar las normas. Protocolos que exijan que las reformas de las leyes se tramiten aisladamente, que se interponga un órgano técnico que analice su encaje en el ordenamiento jurídico, al margen de los informes preceptivos de organismos consultivos (Consejo de Estado y Consejo General del Poder Judicial, entre otros) y que toda reforma suponga la publicación completa de la ley tal y como queda reformada. Es decir, actualizar, o codificar si se prefiere, de modo oficial la nueva versión de la ley.

La calidad de las normas exige claridad de las mismas. El ideal en una sociedad democrática avanzada es que no existan zonas de sombra, que las leyes sean claras, que el ordenamiento jurídico en su conjunto lo sea, o que haya sido aclarado por los jueces y magistrados. Y, en la actualidad, es una exigencia de la Unión Europea. En efecto, la Directiva relativa a los servicios en el [mercado interior](#), con objeto de reducir el intervencionismo previo de las Administraciones públicas en actividades de servicios, exige la claridad de la normativa aplicable. Y esta exigencia trae causa en la ausencia de claridad normativa que comparten todos los ordenamientos jurídicos europeos, que incrementa la conflictividad y dificulta la actuación de todos los operadores jurídicos, y en particular de los jueces.

### **3. La globalización normativa y jurisprudencial**

La globalización de nuestro Derecho, del Derecho occidental en general, es una característica sobresaliente del mismo por su extensión e intensidad. La existencia de tratados internacionales entre Estados se remonta a la antigüedad, pero a partir del siglo XX cobran un especial relieve las normas producidas por organismos supranacionales, muy particularmente en el espacio de la Unión Europea, que es la región del mundo en que la globalización es más acusada. Por una parte, la Unión Europea ha creado un Derecho (normas y jurisprudencia) que se integra en los derechos de los Estados miembros de modo directo, lo cual no tiene precedente en la historia de la humanidad[9]. Por otra, los Estados miembros de la Unión Europea han

creado otras organizaciones internacionales que producen [normas](#) que vinculan a los mismos con la misma intensidad que el Derecho de la Unión Europea. Y, además, se ha intensificado el que podemos denominar Derecho internacional convencional en todos los órdenes, en particular en materia de derechos fundamentales y libertades públicas.

La globalización jurisdiccional de nuestros días no tiene precedente en la historia de Occidente[10]. Al margen de nuestro sistema jurisdiccional interno, las sentencias de tribunales internacionales, creados por España y otros Estados, producen efectos directos o indirectos en España y en los demás Estados parte. El más relevante de todos ellos es el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ejemplo paradigmático de tribunal que, a través de diferentes recursos, interpreta directamente el Derecho de la Unión, e indirectamente el Derecho de los Estados miembros. Por otra parte, las resoluciones del Tribunal de Derechos Humanos y Libertades Públicas, del Consejo de Europa, al que pueden acudir los españoles que hayan agotado todos los recursos internos en materia de derechos fundamentales y libertades públicas, vinculan a todos los tribunales españoles. Y, con una intensidad menor que los anteriores, otros tribunales internacionales dictan sentencias que tienen efectos en España, como el Tribunal Penal Internacional o el Tribunal de La Haya. E incluso, como consecuencia del Derecho internacional convencional, o de la llamada justicia universal, algunos tribunales de Estados europeos o de otros continentes pueden dictar resoluciones que obliguen a los tribunales españoles a pronunciarse sobre la procedencia, por ejemplo, de extraditar a ciudadanos españoles a otros países para ser juzgados por tribunales nacionales o internacionales sobre supuestos delitos cometidos en España[11] .

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea es autor de una jurisprudencia de una trascendencia tal que se ha afirmado que ha sido el auténtico constructor del Derecho de la Unión Europea. Son muchas sus sentencias célebres que han conmovido viejas concepciones. Un ejemplo reciente es el de la ruptura del paradigma de la [neutralidad del juez](#) en los procedimientos civiles, o las que han interpretado de nuevo los principios que deben presidir los [contratos hipotecarios](#). Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo, lleva a cabo una interpretación unificadora de los Derechos fundamentales en Europa que ha producido auténticos terremotos en el Derecho de los distintos Estados europeos: sirva de ejemplo la [sentencia](#) en el caso Del Río Prada.

De manera que el juez nacional en sus distintos niveles, para resolver los conflictos que se le plantean, tiene que tener en cuenta la legislación del Estado, la legislación autonómica, la legislación europea, la legislación internacional, la jurisprudencia española, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la jurisprudencia del Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo, de los tribunales de los demás Estados miembros de la Unión Europea y de otros tribunales internacionales. Naturalmente, existen algunos ámbitos en los que para la resolución de los conflictos será suficiente el Derecho interno español, pero dichos ámbitos son cada vez más reducidos. Y esto es así, entre otras causas, porque el carácter transversal de los derechos fundamentales y las libertades públicas es de tal naturaleza que prácticamente ningún recoveco del Derecho está exento de la creciente globalización.

Y lo cierto es que los jueces españoles no disponen de instrumentos adecuados para

integrar todos los factores anteriores. Una legislación y jurisprudencia motorizadas caracteriza a nuestra época y no parece que se vislumbre su final. La globalización es incontenible, de manera que resulta necesario dotar a los jueces de instrumentos auxiliares que les permitan acceder en tiempo real a las normas, la jurisprudencia y la doctrina aplicables al caso, y que a esta información tengan también acceso los demás operadores concernidos en todo procedimiento judicial: los abogados de las partes y los fiscales.

Así como la calidad es el resultado de un complejo proceso en que deben concurrir numerosas voluntades, en la actualidad existe la posibilidad de facilitar a los jueces todos los materiales necesarios para juzgar en un momento determinado con el conocimiento de la legislación, la jurisprudencia y la doctrina actualizados. Con los avances tecnológicos de nuestros días, el obstáculo es exclusivamente económico, pues la preparación de dichos materiales exige un importante contingente de juristas que lleven a cabo dicha tarea de modo constante en el tiempo.

#### **4. La concepción anticuada de los procedimientos judiciales**

La circunstancia de que nuestras leyes procesales tenga un origen más que centenario no es un argumento que pueda utilizarse para desacreditarlas. Es más, son auténticos monumentos jurídicos elaborados en uno de los períodos de nuestra historia caracterizados por la excelencia de sus leyes, el del último tercio del siglo XIX, que no ha sido continuado en el pasado ni en el presente siglo. No es el origen de los procedimientos judiciales la causa del desfase de los procedimientos judiciales con las nuevas realidades: la causa no es otra que la flaqueza de los legisladores, que no han estado a la altura de su tiempo, de nuestro tiempo.

El presidente del Tribunal Supremo, Carlos Lesmes, descalificó recientemente la legislación penal (consideró que incluía el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal), afirmando que estaba pensada para los «roba gallinas y no para los grandes defraudadores»[12]. Y no le falta razón: los calificativos del «Código Penal de la democracia» que algunos dieron al Código Penal de 1995 han quedado desacreditados por la realidad de modo rotundo. Con dicho Código Penal pueden recibir condenas similares efectivas el que ha robado unas gallinas y el asesino de una decena de personas. En demasiadas ocasiones los ciudadanos españoles se han sentido alarmados al comprobar que los asesinos de la banda terrorista ETA, condenados a centenares de años, incluso miles de años, cumplían dieciocho, diecinueve o veinte años, o que los llamados delincuentes de *cuello blanco* sólo ocasionalmente son condenados, aunque sus delitos afecten a miles de personas con quebrantos de millones de euros, mientras que el roba gallinas, o el transportista de unos gramos de droga, puede pasar en la cárcel de cuatro a seis años.

La inadaptación de las leyes a nuestras necesidades y retos actuales tiene lugar en todos los órdenes jurídicos y no es exclusiva del Derecho Penal. Pero la inadaptación llega a extremos preocupantes en el ámbito procesal penal, en el que está en juego la libertad y el honor de las personas. Dicha inadaptación tiene como uno de sus efectos más relevantes la larga duración de los procedimientos, que convierte en injustas las resoluciones judiciales. En los últimos años hemos podido comprobar cómo los jueces en general[13], y en especial los instructores de la Audiencia Nacional, tardan más de

un lustro en instruir las *macrocausas*, sin que se adopte ninguna decisión que ponga fin a la denegación de justicia que sufren los encausados, cuya presunción de inocencia no se respeta, siendo condenados por los medios de comunicación sin contemplaciones a lo largo de los años. Cuando se produce la absolución, lo que no es infrecuente, el honor y la dignidad dañados ya no tienen reparación posible. La lentitud en la instrucción de las causas carece de justificación, poniendo de relieve lo inadecuado de los procedimientos judiciales españoles. Estamos acostumbrados a conocer cómo en Estados Unidos la Administración de Justicia en casos de igual o mayor complejidad que los más notorios españoles es rápida. Sirva de ejemplo el caso Madoff, instruido y resuelto en poco más de un año, mientras que entre nosotros las causas suponen miles de folios que nadie va a leer y numerosos años que se traducen en auténticas denegaciones de justicia.

Entre nosotros se ha confundido de manera reiterada la abundancia de instancias judiciales y una intrincada sucesión de trámites inútiles con la existencia de garantías jurisdiccionales. Lo cierto es que nuestros procedimientos judiciales, aderezados por la práctica de abogados y jueces, dejarían helado al Kafka de *El proceso*. La lentitud de los procedimientos, lejos de haberse atenuado, persiste. Recientemente, a principios de 2015, más de ocho mil abogados, jueces y fiscales denunciaban la fijación de juicios y vistas relativamente sencillas para los años 2016, 2017, 2018, 2019 o incluso sin fecha, aun cuando la ley prescriba plazos muy breves para resolver. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre lo injusto de la duración de los procedimientos, aunque se da la paradoja de que el mencionado tribunal tarda una media de diez años en resolver la inmensa mayoría de los recursos de inconstitucionalidad que llegan a él, como, por ejemplo, los interpuestos contra leyes de Presupuestos Generales del Estado[14].

El ministro de Justicia, Rafael Catalá, ha tenido el arrojo de proponer el establecimiento de plazos para la instrucción y resolución de los procedimientos judiciales. La propuesta tiene algo de ingenua, en la medida en que en la actualidad (desde siempre) existen plazos en nuestras leyes procesales, pero mientras que se aplican rigurosamente a las partes en los procesos, los jueces nunca se han sentido vinculados por los que la ley les impone. Y difícilmente pueden establecerse plazos cuyo incumplimiento por los jueces comporte consecuencias favorables o desfavorables para las partes en un procedimiento judicial.

Toda la legislación procesal exige reformarse teniendo en cuenta dos parámetros. Por un lado, la oralidad, inmediatez y supresión de trámites inútiles en la resolución de los procedimientos y, por otro, una oficina judicial que debe informatizarse de modo profundo y que permita que los jueces puedan adoptar sus resoluciones cumpliendo el principio capital de seguridad jurídica, eso que el [presidente del Tribunal Supremo](#) calificaba de «una mayor uniformidad en la respuesta judicial ante casos que son iguales».

## **5. La selección de los jueces y fiscales y la formación de los abogados**

La solución de los problemas que derivan de la globalización no puede ser la de ignorar o intentar liquidar la globalización, sino la de asumirla de modo solvente. Para ello, la formación de los juristas en general y de los jueces y fiscales, en particular, tiene que



mejorarse sustancialmente. No es una mera anécdota que, por ejemplo, hace pocos meses, en una vista oral en un procedimiento mercantil, el juez interrumpiera al letrado diciendo: “Perdone mi ignorancia, ¿se ha referido Ud. a las cuentas consolidadas de un grupo de empresas? Le agradecería que me ilustrara: ¿qué son las cuentas consolidadas de un grupo de empresas?» Es como si un maestro de primaria interrumpiera a su alumno y le dijera: «¿Se ha referido Ud. a una multiplicación? ¿Puede ilustrarme sobre qué es una multiplicación?»

Las reformas deben comenzar por las universidades y continuar por la preparación de los profesionales del Derecho: jueces, fiscales y abogados. Y en este terreno hay mucho que hacer. La selección de los jueces y fiscales es una de las claves de bóveda. El sistema español tras la Constitución pretendió encontrar un punto medio o complementario entre los sistemas existentes de oposición (para los jueces y fiscales de entrada) y de concurso (para los magistrados que optaran a plazas de tribunales superiores), creando un cuarto turno para juristas a los que se selecciona exclusivamente por méritos. El primero de los sistemas exige a los candidatos a jueces y fiscales aprobar una oposición y, posteriormente, superar los cursos organizados en la Escuela Judicial o por el Ministerio de Justicia. La inmensa mayoría de los jueces se seleccionan por este sistema, que se ha demostrado insuficiente para proporcionar los jueces que necesitamos y, además, no está acreditado que sea el mejor sistema de selección. Las oposiciones tienen grandes defensores en España, pero los que consideran que es el mejor de los sistemas debieran prestar atención, por ejemplo, al sistema de selección de los jueces en Estados Unidos[15], a pesar de que no esté exento de polémica en aquel país. El caso es que el sistema de selección ordinario de jueces y fiscales en España no encuentra parangón en la Unión Europea. Y nada impediría que en España nos aproximáramos a algunos aspectos del sistema de selección norteamericano, que nos permitiría afrontar el grave problema del insuficiente número de jueces para afrontar la alta litigiosidad que tenemos en España. Sin tener que recurrir a la carga de trabajo de los jueces en los niveles inferiores, sirva como ejemplo el Tribunal Supremo, que con poco más de setenta magistrados dicta cada año más de catorce mil sentencias. Hagan ustedes la división y seguro que llegan a la conclusión de que resulta difícil creer que, por mucha que sea la preparación y la dedicación de dichos magistrados, sus sentencias sean el resultado del estudio concienzudo de los cientos de miles de páginas de los sumarios que resuelven cada año. Por lo que se refiere a los jueces y tribunales inferiores, en 2014 el número de [asuntos por juez o magistrado](#) era superior a mil setecientos y el de sentencias dictadas, más de trescientas por juez o magistrado[16].

También existen serias dudas sobre que la formación de los jueces y fiscales tenga en cuenta las profundas transformaciones de nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido se pronunció, por ejemplo, la asociación Jueces para la Democracia y las dudas no parecen haberse despejado. De manera que sería necesaria una revisión de los programas en las oposiciones y en los estudios que se cursan posteriormente. Y no menor importancia tiene la formación permanente de los jueces, que les ponga al día sobre la legislación y jurisprudencia motorizadas de nuestros días a través de cursos que debieran impartirse mediante las nuevas tecnologías con formatos flexibles y con un potente apoyo informático.

Gran relevancia debiera tener la evaluación psicológica de los jueces. Los jueces no

sólo tienen que ser competentes en Derecho: tienen que ser personas muy equilibradas, ciudadanos de conducta ejemplar, con una vocación muy señalada, un perfil que deben poder acreditar antes de ingresar y a lo largo del ejercicio de la profesión. Los controles psicológicos son necesarios, pero deben aplicarse con gran mesura para que no se conviertan en un control odioso. Y lo mismo debe aplicarse a los fiscales responsables de la persecución del delito y la defensa de la legalidad. Pero debe descartarse la corriente extendida en España por algunos colectivos judiciales que consideran que la profesión de juez es como cualquiera otra profesión y el perfil de los jueces no tienen por qué diferenciarse del de otros colectivos de funcionarios. Quienes esto pregonan no parecen haber entendido que la libertad y el patrimonio de los ciudadanos están en muchas ocasiones en manos de los jueces, a los que debe exigírseles un nivel ético y un perfil psicológico muy superior a los demás ciudadanos.

La calidad de las resoluciones judiciales, que trajera como consecuencia la mayor confianza de los ciudadanos en la Administración de Justicia, no depende únicamente de incrementar el número de jueces. Si el ordenamiento jurídico es de baja calidad, y si la formación de los juristas no es la adecuada por no integrarse en los estudios la nueva concepción del Derecho complejo y globalizado, de poco servirá incrementar el número de jueces.

## **6. Justicia para pobres y justicia para ricos**

La justicia igual para todos es una aspiración de las democracias avanzadas que está muy lejos de ser realidad en España y en Occidente. La igualdad de los ciudadanos ante la Administración de Justicia es meramente formal entre nosotros. Los poderosos reciben un trato muy especial del Ministerio Fiscal, como ha podido comprobarse, por ejemplo, en el caso Noos, que, sin embargo, no es el único. Los jueces y magistrados en sus distintos niveles eternizan los procesos de los pudientes, y liquidan con una rapidez que da vértigo los procesos penales en que están implicados los menos pudientes y, en particular, los marginados. Y es que nada tiene que ver la defensa jurídica de un poderoso que pueda contratar a uno de los grandes abogados españoles con la de quienes tienen que conformarse con abogados de oficio. Y, cómo no, la administración de los indultos por el Gobierno (lo que puede extenderse a la inmensa mayoría de los gobiernos occidentales) tiene un sesgo político difícilmente compatible con la finalidad que persigue la ley que lo regula.

En la realidad, hay una justicia para pobres y una justicia para ricos, lo que resulta indigno de una democracia avanzada. La solución de este grave problema exige incrementar la calidad, la sensibilidad y la ética de los jueces, fiscales y abogados de oficio.

## **7. El Consejo General del Poder Judicial**

Gumersindo de Azcárate escribía a principios del siglo XX que en el Parlamento, al lado del *banco azul*, debiera existir un *banco rojo* en el que sentaran el presidente y el fiscal del Tribunal Supremo[17]. Esta idea, cuyo trasfondo es el de la división de poderes, no ha sido llevada a la práctica por ninguna Constitución, pero no deja de ser menos cierto que la Constitución española de 1978 es de las que con mayor claridad plasma la división de los poderes del Estado, creando como órgano de gobierno de jueces y

magistrados el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), a imagen y semejanza del Consejo de la Magistratura italiana. Pero es el caso que, con el paso del tiempo, el mencionado Consejo, lejos de formar parte de la solución de los problemas de la Administración de Justicia, es parte misma de dichos problemas. En los últimos años se ha hecho evidente que los jueces no se sienten representados por el CGPJ, lo que les ha llevado a prescindir del mismo y canalizar sus reivindicaciones a través de sus asociaciones[18] y, por otra parte, sus facultades inspectoras fundamentales para el buen funcionamiento de la Administración de Justicia nunca han sido ejercidas con la diligencia requerida[19].

Pese a su denominación y concepción en el texto constitucional, la Ley Orgánica que lo regula no otorgó al CGPJ todos los poderes sobre la Justicia, sino que reservó poderes considerables al Gobierno, algunos de los cuales (el personal no judicial de los juzgados y tribunales, excepto los del Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional, edificios y demás asuntos de intendencia) comparte con las Comunidades Autónomas. Es decir, el legislador español acreditó una considerable desconfianza hacia el CGPJ, creando una fractura en la deseable unidad del conjunto de la Administración de Justicia.

La descentralización de competencias del Gobierno en las Comunidades Autónomas ha sido el resultado de la presión de algunas Comunidades Autónomas cuyas pretensiones van más allá, en la línea de la propia descentralización de las competencias del CGPJ, creando consejos autonómicos. Pero lo cierto es que la Constitución no contempla descentralización alguna del Poder Judicial, que debiera ser uno de los pilares unitarios del Estado. Y tampoco puede deducirse de la Constitución la separación de lo jurisdiccional, que es competencia del CGPJ, de lo no jurisdiccional, que es competencia del Gobierno y las Comunidades Autónomas. El resultado ha sido que los jueces no son los únicos jefes de los juzgados y tribunales, lo que genera no pocas distorsiones. La oficina judicial es una fuente de problemas que no redundan en el buen funcionamiento de los juzgados y tribunales y su reciente reforma está lejos de ser concluyente. Una Administración de Justicia en la que existen diecisiete tipos de oficina judicial que no están coordinados de modo eficiente es una garantía del mal funcionamiento que se aprecia en la actualidad.

El propósito principal del constituyente español al crear el CGPJ fue el de crear un órgano que independizara la Justicia de los poderes ejecutivo y legislativo, cumpliendo el mandato imperativo de la separación de poderes[20]. La cuestión es que, transcurridas más de tres décadas desde que se promulgara la Constitución, se ciernen demasiadas dudas sobre la independencia del CGPJ.

No se discute tanto la composición del CGPJ que se diseña en la Constitución, que también, como su funcionamiento. Así, se prevé que doce de sus veinte miembros sean jueces y magistrados de todas las categorías y los ocho restantes sean elegidos a partes iguales por el Congreso y el Senado entre abogados y otros juristas con una experiencia de al menos quince años. Al margen de las varias reformas que ha sufrido la ley que regula la composición del Consejo, que han sido especialmente controvertidas[21], el problema principal es que desde su creación se ha *parlamentarizado*, es decir, funciona como un pequeño parlamento con un sector progresista y otro conservador elegidos, respectivamente, por el Partido Socialista y por el Partido Popular, con alguna concesión a las minorías nacionalistas o a Izquierda

Unida. Y, salvo excepciones coyunturales, el partido político en el Gobierno del Estado controla a la mayoría de los miembros del Consejo. Dicha mayoría se utiliza, con la colaboración del principal partido político de la oposición, para repartirse entre ambos los puestos más relevantes de la magistratura, en particular en el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia. Es bien sabido por los jueces y magistrados españoles que el acceso a las más altas responsabilidades judiciales exige la adscripción y relevancia en alguna de las asociaciones de jueces. El resultado de la extrema politización del Consejo lo ha llevado a un descrédito difícilmente reparable.

Sin embargo, este es un problema que tiene fácil solución si los grandes partidos políticos dan un giro de ciento ochenta grados a su comportamiento irresponsable reiterado en las últimas décadas. La elección de los vocales del CGPJ debe hacerse teniendo en cuenta exclusivamente sus méritos y capacidades, sin tener en consideración su adscripción política o asociativa y, a su vez, la provisión de los puestos más relevantes de la magistratura española debe hacerse exclusivamente de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. Ni más ni menos que cumplir la Constitución, despolitizando el Consejo y la selección de los magistrados con funciones más relevantes.

### **Después de todo, la esperanza**

Resulta curioso que los problemas de la Administración de Justicia, que son de una relevancia extraordinaria para todos los ciudadanos, no sean objeto de debate más allá de los ámbitos profesionales o académicos. La independencia del poder judicial parece haber traído como consecuencia que se haya trazado una línea roja que excluya del debate a los graves problemas de la Justicia, que se residencia exclusivamente en el ámbito de los expertos.

Después de lo expuesto no resulta difícil concluir que los problemas de la administración de justicia tienen solución, aunque sea lenta y costosa. En primer lugar, sería necesario despolitizar la Administración de Justicia en todos los órdenes, y en particular el Consejo General del Poder Judicial y el Fiscal General del Estado, lo que depende fundamentalmente de los partidos políticos españoles, y en no poca medida de los propios jueces, magistrados y fiscales.

En segundo lugar, es necesario incrementar el número de jueces y fiscales, tomando como ejemplo los diversos sistemas de selección que utilizan otros estados, por ejemplo Estados Unidos. En España, que cuenta con un número impresionante de abogados, excesivo desde cualquier punto de vista, no resultaría difícil seleccionar en un lustro los más de tres mil jueces adicionales a los actuales, que son necesarios para que la proporción entre jueces y asuntos sea similar a la de nuestros vecinos europeos más relevantes. Y para incrementar el número de jueces y fiscales será necesario vencer importantes resistencias corporativas de ambos cuerpos de funcionarios, que han impedido hasta la fecha cambiar el modelo de selección de jueces y fiscales.

En tercer lugar, es necesario revisar la formación de los jueces, fiscales y abogados, a los que debe formarse en una nueva concepción del Derecho presidida por principios y

valores en un contexto de globalización normativa y jurisprudencial. Para conseguirlo, es imprescindible la colaboración de las universidades españolas, del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de Justicia, responsables solidarios de la formación de los juristas españoles.

En cuarto lugar, es necesario que los procedimientos judiciales se simplifiquen y que estén presididos, en todo caso, por el principio de oralidad e inmediatez. Y junto a ello debe descargarse a los jueces de funciones que pueden ser realizadas por otros funcionarios sin merma de garantías y de eficiencia. En esta línea, la reciente Ley de Jurisdicción Voluntaria debe ser el camino a seguir, así como la descriminalización de conductas que deben sacarse del Código Penal y convertirse en meras sanciones administrativas, lo que siempre fue una aspiración de los juristas progresistas occidentales. La función de los jueces debe limitarse a la de juzgar.

En quinto lugar, debe fomentarse el arbitraje imperativo, no sólo mediante tribunales de arbitraje, sino por medio de organismos administrativos de toda índole, sin perjuicio de la garantía jurisdiccional final. Para fomentar nuevos sistemas de resolución de conflictos, deben vencerse las resistencias de los fundamentalistas de la garantía jurisdiccional como la única de las garantías.

En sexto lugar, debe modificarse profundamente el sistema de recursos administrativos vigente, que debe sustituirse por un sistema de comisiones colegiadas, integradas por funcionarios especializados, dotadas de plena independencia en relación con las administraciones públicas cuyos actos son objeto de revisión, en la línea postulada recientemente en el Derecho de la Unión Europea.

En séptimo lugar, resulta imprescindible que la Oficina Judicial dependa efectivamente de los jueces y, además, que se informatice profundamente, dejando de ser los juzgados españoles almacenes de toneladas de papel que nadie lee.

Finalmente, volvemos al comienzo de este trabajo: la calidad de la legislación es un requisito indispensable para la buena administración de la justicia. Los problemas de la Administración de Justicia tienen solución. Sólo hace falta que se suscriba un pacto de Estado entre la mayoría de partidos políticos, y que el Gobierno de la nación afronte el compromiso de dotarnos a los españoles de un sistema de justicia presidido por el principio de seguridad jurídica, en el que la fiabilidad y la rapidez fueran algunos de sus caracteres.

**Enrique Linde Paniagua** es profesor de Derecho Administrativo en la UNED y autor de más de cuatrocientas publicaciones científicas. Sus últimos libros son *La crisis del régimen constitucional* (Madrid, Colex, 2013), *Las transformaciones del Derecho público de nuestro tiempo* (Madrid, Colex, 2014) y *Cómo se hace una tesis doctoral. Consejos, recomendaciones y técnicas dirigidos a los que se inician en la investigación* (Madrid, Colex, 2015).

---

[1] Un recorrido por el pensamiento de los grandes autores sobre la justicia puede verse el excelente trabajo de Sebastiano Maffettone y Salvatore Veca (eds.), *L'idea di giustizia da Platone a Rawls*, Roma y Bari, Laterza, 1997.

[2] Puede verse como ejemplo: Syndicat de la magistrature, *Justice sous influence*, París, Librairie François

Maspero, 1981.

[3] El *Libro Blanco de la Justicia* se debatió por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en diversas sesiones y fue aprobado el 8 de septiembre de 1997.

[4] El libro de mayor interés en esta materia es el de Piedad García-Escudero Márquez, *Técnica legislativa. ¿Hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, Cizur Menor, Aranzadi, 2010. El libro realiza un repaso de las opiniones y jurisprudencia en la materia y recoge la bibliografía más significativa.

[5] Entre los muchos trabajos puede verse el mío, *La crisis del régimen constitucional*, Madrid, Colex, 2013.

[6] Tanto los gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero, a partir de 2008, como de Mariano Rajoy, a partir de 2011, se han caracterizado por abusar de la utilización de los decretos-leyes. En 2011 se dictaron veinte, en 2012 se dictaron veintinueve, en 2013 se dictaron diecisiete, el mismo número que en 2014. Se han presentado recursos de inconstitucionalidad por el Partido Socialista Obrero Español contra la proliferación de decretos-leyes. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha interpretado desde su creación de modo poco estricto los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad que deben concurrir en los decretos-leyes, de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución.

[7] Contamos en España con editoriales jurídicas de la más alta calidad entre las que pueden mencionarse, Constitución y Leyes (Colex), Thomson (Civitas y Aranzadi), La Ley o Comares.

[8] El trabajo más interesante sobre este tema es el debido a Luis María Cazorla Prieto, *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, Marcial Pons, 1998.

[9] Para una aproximación al Derecho de la Unión Europea puede verse Enrique Linde, Mariano Bacigalupo y Jesús Ángel Fuentetaja, *Principios de Derecho de la Unión Europea*, 6ª ed., Madrid, Colex, 2012.

[10] Los libros de Sabino Cassese, *El derecho global. Justicia y democracia más allá del Estado*, Sevilla, Derecho Global, 2010 y *Los tribunales ante la construcción de un sistema jurídico global*, Sevilla, Derecho Global, 2010 son fundamentales para entender la globalización del Derecho que está teniendo lugar en nuestro días.

[11] El caso más reciente es el de una juez argentina, María Servini, que solicitó la extradición de una serie de ministros de gobiernos de Franco, como Rodolfo Martín Villa, Fernando Suárez y otros, por la comisión de delitos de genocidio. Probablemente, la juez en cuestión desconoce la reciente [sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de la ONU de 3 de febrero de 2015](#), que ha establecido con claridad lo que debe entenderse por «genocidio» de acuerdo con la Convención para la Prevención y sanción del Genocidio de 1948, a propósito de las demandas cruzadas de Croacia y Serbia sobre genocidio en la Guerra de los Balcanes. Sobre la justicia universal y las distintas reformas que ha sufrido en España desde 1985 hasta la Ley Orgánica 1/2014, puede verse Alberto Jorge Barreiro, [El principio de justicia universal: de la justicia como valor a la justicia como mercancía](#). La justicia universal ha sido un vivero para el surgimiento de los jueces estrella, uno de los tumores más graves de la Administración de Justicia española.

[12] Estas declaraciones del presidente del Tribunal Supremo fueron hechas el una conferencia en el diario *La Razón* el 21 de octubre de 2014.

[13] La instrucción del caso Noos realizada por el juez José Castro ha finalizado en mayo de 2015, más de un lustro después de su iniciación, suponiendo un volumen de documentos que suman más de setenta mil páginas, y no es predecible cuando se producirá la primera de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, la cual, por supuesto, no pondrá fin a la vía judicial. No es, sin embargo, el único ejemplo, aunque sí uno de los más notorios.

[14] Véase, por ejemplo, la [Sentencia del Tribunal Constitucional 44/2015](#), de 5 de marzo de 2015, que resuelve el recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005.

[15] Puede verse el trabajo de Rosario Serra Cristóbal, *La selección de jueces en Estados Unidos*, Madrid, Civitas, 2011.

[16] El Consejo General del Poder Judicial publica en su página web, entre otras informaciones, estadísticas judiciales de gran interés bajo el rótulo de Servicio de Estadística Judicial.

[17] Ver Gumersindo de Azcárate, *El régimen parlamentario en la práctica*, Madrid, Librería de Fernando Fe,

1892.

[18] Las protestas fueron especialmente significativas en 2008, cuando los jueces y secretarios españoles llegaron a declararse en paro el 21 de octubre. Véase el diario *El País* de los días 17 a 22 de octubre de 2008.

[19] A título de ejemplo, en 2007 se presentaron por ciudadanos y abogados ante el Servicio de Inspección del Poder judicial 1.843 denuncias, resultado de las cuales sólo fueron sancionados veintisiete jueces; dos de ellos fueron expulsados de la carrera. Véase *El País*, de 1 de noviembre de 2008, p. 14.

[20] Una pieza magistral sobre la causa de la creación del Consejo General del Poder Judicial puede verse en el discurso de apertura de los tribunales pronunciado por Federico-Carlos Sáinz de Robles, primer presidente de dicho Consejo, publicado en el número 1, de diciembre de 1981, de la revista *Poder Judicial*, editada por el Consejo, con el título «Poder Judicial e independencia Judicial (reflexiones sobre un gobierno autónomo para la justicia)», pp. 23-26 . El citado número de *Poder judicial* cuenta con valiosas aportaciones de magistrados españoles sobre problemas de la Justicia española.

[21] La primera reforma de la Ley del Consejo fue controvertida y sigue siéndolo, véase el artículo de Javier Delgado Barrio, «[La elección del gobierno de los jueces](#)», en *El Mundo*, de 19 de noviembre de 2014, en el que hace un recorrido por todas las reformas que se han producido en la composición del Consejo General del Poder Judicial desde su creación hasta nuestros días.