

El 26 de septiembre de este año 2017 el presidente de la Plataforma, Agustín Azparren, y el fiscal del TS Salvador Viada, miembro de la Junta Directiva, comparecieron ante la comisión de la Comisión de Justicia del Tribunal Supremo a defender la independencia del poder judicial español.



Las ideas expuestas por don Agustín se recogen en un documento cuyo texto íntegro se incluye a continuación.

También les hizo llegar la propuesta de la Plataforma sobre nombramientos discrecionales, donde se incluye el principio “un juez/un voto”, la objetivación del proceso selectivo en un 75% así como una cláusula de abstención de los vocales cuando el candidato sea miembro de su misma asociación. Consúltese en el enlace:

<http://pcij.es/propuesta-al-cgpj-bases-nombramientos-discrecionales/>

### **PROPUESTAS PARA LA SUBCOMISIÓN ENCARGADA DEL ESTUDIO Y DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE JUSTICIA**

Reiterando el agradecimiento por haberme invitado a exponer mis ideas en relación a los problemas que afectan a la Justicia en España, les resumo en estas notas mi intervención en la sesión del día 26 de septiembre de 2017.

Existe prácticamente unanimidad en el diagnóstico de los principales problemas con que se enfrenta actualmente la Justicia española y en ello creo que han coincidido casi todos los intervinientes ante esta Comisión, problemas que se pueden reducir a dos principales, por un lado, la politización de la Justicia que deriva en una falta de confianza de la ciudadanía en la independencia judicial y por otro, la ineficacia de la Administración de Justicia, cuestiones ambas que afectan al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

## INDEPENDENCIA JUDICIAL

Que existe una desconfianza de la ciudadanía en cuanto a la independencia judicial y una creencia generalizada de que los partidos políticos influyen en determinadas decisiones judiciales, no lo niega casi nadie y tal deterioro de la independencia judicial es además real, otra cosa es que la imagen que tiene el ciudadano de la politización de los tribunales españoles y de su falta de independencia en relación a los otros poderes del estado, es todavía más negativa que la real.

La imagen que se tiene de la falta de independencia judicial tanto a nivel nacional como internacional es mucho peor que la que efectivamente existe. Resulta sorprendente que en la percepción de independencia judicial que se refleja en informes internacionales, España se encuentre a nivel mundial más cerca de la cola que de la cabeza. Así, en los informes del Foro Económico Mundial, que analiza la Independencia judicial como uno de los elementos de la competitividad económica de los Estados, España aparece por debajo de países como Botsuana, Malasia o Arabia Saudí; o que la Comisión Europea con los datos obtenidos en el último Eurobarómetro de 2017 coloque a España en Independencia judicial en el puesto 26 de los 28 países europeos, solo por delante de Eslovaquia y Bulgaria; o que decir del demoledor Informe del Grupo de Estados contra la Corrupción (Greco) del Consejo de Europa sobre la Independencia Judicial en España.

Todos estos datos contrastan con la realidad del ejercicio jurisdiccional de la práctica totalidad de los jueces, que actúan con independencia y que son independientes durante

toda su carrera judicial, el problema es que la sospecha sobre la falta de independencia se extiende sobre todos los jueces, aunque se centre en determinados tribunales y sobre dos instituciones que estrictamente consideradas no forman parte del Poder Judicial o mejor dicho del ejercicio de la potestad jurisdiccional: El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y el Tribunal Constitucional (TC).

El origen de esta pérdida de credibilidad y confianza, en lo que se refiere al CGPJ, se encuentra en el sistema de nombramiento de sus vocales por parte del Parlamento, por la aplicación del sistema de cuotas en la elección de los vocales del CGPJ, así como en la elección de los magistrados del TC.

Los vocales del CGPJ no ejercen jurisdicción y no tendrían por qué ser independientes, pero difícilmente el CGPJ puede cumplir con su principal función constitucional, garantizar la independencia de los jueces y tribunales, si quienes deben garantizarla obedecen a consignas o instrucciones de los partidos políticos, sin olvidar que la selección de vocales entre jueces y otros juristas por su adscripción o afinidad a partidos, unido al hecho de que al CGPJ le corresponde el nombramiento discrecional de los altos cargos judiciales, termina por afectar directamente a la independencia judicial.

La realidad es que existe una injerencia de otros poderes del Estado en el Poder Judicial con una efectiva afectación a la división de poderes y a la independencia judicial y esto lo digo desde la experiencia que me tocó vivir en mi etapa de Vocal del CGPJ, institución que se convirtió en una especie de “miniparlamento”, en el que existían dos grupos perfectamente identificados, en sintonía con los dos partidos mayoritarios, con sus reuniones de grupo antes de los plenos, con su disciplina de voto y lo que es peor con reuniones en la sede del partido o en el Ministerio de Justicia (dependiendo del partido que estuviera en el poder) y con indicaciones del partido sobre candidatos para determinados nombramientos discrecionales o el visto bueno de Presidentes de Comunidades Autónomas en el caso de nombramientos de Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia.

La solución a estos ataques a la división de poderes y a la independencia judicial, si se me

permite el optimismo o quizás la ingenuidad, es muy fácil, bastaría con que todos los grupos políticos aquí representados tuvieran la voluntad de respetar la independencia del Poder Judicial, que cumplieran con el diseño constitucional del Poder Judicial y con lo dicho por el Tribunal Constitucional en su sentencia 108/1986, se olvidaran del sistema de cuotas y nombraran a los vocales con criterios de mérito y capacidad y por consenso real.

Como este cambio de voluntad parece difícil que se produzca, al menos habría que volver al sistema originario de elección de los miembros del CGPJ, es decir elección de los doce vocales judiciales por y entre los jueces, dado que precisamente es a partir del cambio a la elección parlamentaria de todos los miembros del CGPJ cuando se ha producido el deterioro de la imagen y la desconfianza de los ciudadanos en la independencia judicial.

Esto además constituye una de las denuncias del Informe GRECO que considera que el hecho de que todos los miembros del CGPJ sean elegidos por el Parlamento, constituye una situación contraria a los estándares internacionales en materia de independencia judicial y separación de poderes.

El único CGPJ cuyos vocales judiciales fueron elegidos por los jueces, el que inició su mandato en el año 1980, no fue cuestionado nunca por su falta de independencia frente a los otros poderes del Estado o frente a los partidos políticos y quién sabe si fue precisamente esa independencia la que provocó la reforma legal para tener un control sobre el órgano de gobierno de los jueces.

Es cierto que la vuelta atrás en el sistema de elección no garantiza que desaparezcan automáticamente los peligros a la independencia judicial, entre otras cosas, porque en 1980 había una sola asociación judicial y la evolución asociativa posterior ha venido a teñir de forma partidista a algunas de las asociaciones, lo que puede provocar en parte un efecto similar al de la elección parlamentaria.

Habría que corregir el sistema de elección por los jueces, quizás con elección directa (un juez, un voto) y además tomar otra serie de medidas fundamentalmente en el ámbito de los nombramientos discrecionales que ha de hacer el CGPJ, pues es precisamente en la política

de nombramientos donde se ve más claramente reflejada la politización de la justicia y lo que algunos autores han llamado la “politización en cascada”.

Como el tiempo del que disponemos los intervinientes ante esta Comisión es escaso, puedo facilitarles un documento elaborado por la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial, de la que soy actualmente el Presidente, en la que se proponen ocho bases para la reforma del actual Reglamento de Nombramientos Discrecionales de la carrera Judicial. (Se acompaña el mencionado documento).

## INEFICACIA DE LA JUSTICIA

En mi opinión la ineficacia de la Administración de Justicia deriva de dos factores fundamentales: la alta litigiosidad que existe en España, bastante superior a los países de nuestro entorno y el escaso número de jueces que tienen que resolver un gran número de asuntos.

En España la tasa de litigiosidad está en 40 asuntos por cada 1.000 habitantes y el número de jueces es de 12 por cada 100.000 habitantes (media que además ha descendido el último año) frente a la media europea que se encuentra en 21 jueces por cada 100.000 habitantes.

Podríamos decir que tenemos el doble de litigiosidad y la mitad de jueces que la media europea.

Pero esta importante diferencia con la media europea en número de jueces, es todavía mayor en la realidad. En primer lugar porque los “100.000” habitantes, lo son de población de derecho, cuando todos sabemos que la población de hecho en España es muy superior a la mayoría de los países europeos.

Por ejemplo Marbella tiene un censo de 140.000 habitantes, pero durante la mayor parte del año -de octubre a mayo- la población extranjera residente pero no censada, hace elevar la cifra hasta unos 200.000 habitantes, que en el mes de agosto puede rondar al millón de habitantes. Según la media europea, si ponemos como media 200.000 habitantes debería

contar con 42 jueces cuando cuenta con 12 (la desproporción real es algo menor pues los asuntos de las jurisdicciones contenciosa y social se conocen en Málaga).

Por otra parte, la tasa de litigiosidad española es superior a la de la mayoría de los países, una de las más elevadas de Europa, como ya se ha dicho, por la que la combinación de estos factores hace que la situación de la ineficacia de la justicia sea un problema de difícil solución, pues habría que adecuar la litigiosidad a un número de jueces que pudieran dar una respuesta más conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva.

La prueba de que con un número de jueces adecuado al volumen de asuntos se puede prestar un mejor servicio al ciudadano y que éste la valore más positivamente, lo podemos ver en los países en que mejor está valorada la justicia.

Países como Dinamarca, Finlandia o Austria, habitualmente entre los países que mejor valoran su justicia en el mundo, obtienen una puntuación de sus ciudadanos cercana al siete (en una valoración del 1 al 10), máxima puntuación a la que puede aspirar una administración que juzga conflictos y en los que normalmente una parte pierde, o un ciudadano es condenado a penas de prisión o multas. Partiendo de ese hándicap, un “aprobado alto” es una nota espectacular.

En España existió un momento histórico en que unos órganos judiciales obtuvieron la puntuación de 6,8 en las encuestas (equiparada a los países antes mencionados). Se trataba de los juzgados de lo contencioso administrativo en los primeros años de su creación, eran órganos judiciales con escasa carga de trabajo, sin ejecuciones, en los que los jueces no estaban estresados, se les escuchaba a los ciudadanos sin ninguna prisa y se resolvía estudiando los asuntos a fondo y en un plazo muy razonable.

Esto demuestra que con una carga adecuada la imagen de la Justicia mejora considerablemente hasta equipararse a los países mejor valorados del mundo.

¿Cuáles serían las soluciones actualmente para poder reducir la carga de trabajo y dar una mejor respuesta al ciudadano?

Parece evidente que las soluciones pasarían por aumentar el número de jueces o por reducir la litigiosidad, o por combinar ambos factores.

En cuanto al aumento del número de jueces, para poder llegar a un número cercano a la media europea, teniendo en cuenta además los factores antes aludidos que agravan la situación, se necesitaría casi doblar el número actual. Con cinco mil jueces más estaríamos en cifras aproximadas a la media europea.

Esta solución, sin embargo, todos somos conscientes de que es imposible de poner en práctica, tanto porque el coste económico sería inasumible teniendo en cuenta las sumas que se suelen dedicar a Justicia, como por el hecho de que no se pueden crear de la noche a la mañana un número tan importante de jueces. Ya se ha dicho aquí, por alguno de los comparecientes anteriores, que la convocatoria, oposición y formación de un juez lleva unos dos años y medio, por lo que aumentar considerablemente la planta judicial tendría un coste elevadísimo y un tiempo de ejecución que no puede considerarse una solución a corto ni a medio plazo, sin perjuicio de que el aumento de planta tenga que seguir haciéndose.

La otra solución sería reducir la litigiosidad y a mí no se me ocurre otra mejor idea que potenciar los medios alternativos (o mejor, complementarios) de resolución de conflictos y entre ellos la mediación, a la que me voy a referir expresamente ya que actualmente ejerzo como mediador y soy un convencido de que es la solución más efectiva para reducir la litigiosidad y además con un coste cero.

Algunos de los intervinientes anteriores ante esta Comisión, se han referido de pasada a la mediación, aunque con una visión muy pesimista, confirmando esa creencia limitadora que se resume en la frase “en España no hay cultura de mediación” y la conclusión es que va a fracasar o quedará en algo residual.

Tras más de cinco años de la entrada en vigor de la Ley de Mediación en asuntos civiles y mercantiles, Ley 5/2012, es verdad que la visión puede ser pesimista. Sigue siendo una figura desconocida por gran parte de la ciudadanía y lo que es peor, incluso por parte de los abogados, algunos de los cuales ni siquiera distinguen entre arbitraje y mediación.

Tampoco las autoridades públicas han cumplido la obligación que les impone la Ley de Mediación en su disposición adicional segunda sobre impulso de la mediación.

Ante este panorama yo les propondría seguir la experiencia italiana de los últimos años en materia de mediación, al haber implantado la obligatoriedad de acudir a una primera sesión de mediación, experiencia que implantó en el 2013 (Decreto Legislativo 4 marzo 2010, reformado por Decreto Ley 21 junio 2013 n.69) y que ha supuesto que Italia haya pasado de la cola de los países de la UE en materia de mediación, a la cabeza.

La experiencia italiana se hizo con una doble finalidad reducir la litigiosidad y dar a conocer la mediación como sistema de resolución de conflictos.

El ejemplo italiano puede ser muy útil por ser un país con muchas similitudes en materia de justicia con España, ya que tiene una media de jueces por 100.000 habitantes similar (incluso ligeramente inferior); porque tiene una tasa de litigiosidad extraordinaria, mayor que la española, e incluso un número de abogados superior al español.

Además el hecho de que la experiencia italiana lleve unos tres años de funcionamiento puede servir para evaluar las ventajas e inconvenientes de la implantación de la obligatoriedad y corregir los posibles defectos o errores cometidos en su implantación.

La obligatoriedad no se implantó con carácter general sino en determinadas materias (condominio, derechos reales, división, sucesión hereditaria, pactos familiares, arrendamiento, alquiler, alquiler de empresas, indemnización por daños responsabilidad médica y difamación por medio de prensa u otros medios de publicidad, contratos de seguros, bancarios y financieros).

Los resultados del año pasado nos muestran que de unas 183.000 mediaciones que resultaron obligatorias, se llegó a acuerdo en un 11%, es decir terminaron por acuerdo algo más de 20.000 asuntos, pero se descubrió que un porcentaje importante de las que no acabaron en mediación, tampoco llegaron a los tribunales, ya que las partes habían llegado a un acuerdo un tiempo después de la sesión obligatoria, sin que tal acuerdo se hiciera a través de la mediación.



En definitiva, el número de asuntos que no llegaron a los tribunales fue bastante superior a esos 20.000 que acabaron por acuerdo de mediación.

En caso de implantarse la mediación obligatoria en España, estoy convencido de que los porcentajes de asuntos que terminarían por acuerdo sería superior (tan solo con los asuntos bancarios, creo que aumentaría bastante el porcentaje) y el efecto sobre la litigiosidad podría ser significativo.

Pongamos un ejemplo, si se implantara la obligatoriedad en España por Ley o por reforma de la Ley de Mediación, y se alcanzara por ejemplo en un año unos 70.000 acuerdos, teniendo en cuenta que los jueces civiles y mercantiles reciben una media anual de 700 asuntos en esas materias, ello tendría el mismo efecto que crear 100 plazas de jueces, pero en este caso a coste cero. Y estamos hablando de 70.000 asuntos frente al 1.868.228 de asuntos civiles que entraron en dichos juzgados el año pasado. Ese insignificante porcentaje resulta equivalente a la creación de 100 nuevas plazas de juez.

Por último, existe otra dato muy importante y muy poco conocido, los acuerdos de mediación no solo hacen desaparecer algunos asuntos del ámbito judicial sino su posible ejecución, que como ha sido puesto de relieve aquí por otros comparecientes es un problema que agrava la saturación de los juzgados (el año pasado ingresaron en los juzgados medio millón de ejecuciones y lo que es peor más de la tercera parte de las sentencias nunca consiguen ejecutarse), pues bien los acuerdos de mediación no producen ejecuciones y puedo asegurar que tengo el dato de mi experiencia como mediador, pues de más de 400 acuerdos que he cerrado en estos últimos cuatro años, en ninguno de ellos se pidió la ejecución del acuerdo, pues todos se cumplieron voluntariamente.

Creo que una medida que podría adoptar esta Subcomisión y que redundaría sin duda en la mejora de eficacia de la Justicia, sería la de proponer una reforma de la Ley 5/2012, de Mediación en asuntos civiles y mercantiles, por la que se estableciera como requisito de procedibilidad en determinadas materias, la obligación de acudir a una primera sesión de mediación.

Agustín Azparren Lucas