

Ingreso, formación y promoción*

Como documento de trabajo para el Congreso de Murcia de la Asociación *Jueces para la Democracia*, la Sección Territorial de Cataluña, en el ámbito de los estudios sobre el Estatuto del Juez, crea un grupo de trabajo que presenta la ponencia que sigue como aportación al debate mismo del Congreso, sobre los aspectos referidos a Ingreso, Formación y Promoción.

Tras diversas reuniones mantenidas por miembros de la Sección Territorial, tanto de la comisión de formación como ajenas a ella, se transcriben a continuación las aportaciones que se estiman más útiles de las expuestas de dichas reuniones.

En la fase previa al acceso a la Carrera Judicial, se propone el mantenimiento y, en su caso, ampliación del cupo de becas que el propio Consejo General del Poder Judicial pueda ofertar, con la finalidad de incentivar la preparación del turno libre de oposiciones por los licenciados de Derecho con vocación judicial, en línea con lo ya desarrollado hasta este momento.

Visto que algunas comunidades autónomas tienen ya y desde hace años plenamente instaurado dicho sistema, con notable éxito, así en Cataluña, se propone orientativamente atender a dicha necesidad en Comunidades en las que, por razones de asunción de competencias, o de índole estructural, o presupuestario, no haya sido posible instaurar un tal mecanismo de incentiación, bien directamente, bien mediante el apoyo financiero a programas de este género, incluso acudiendo o propiciando fórmulas de «sponsorización» con entidades no de lucro, preferentemente, entre cuyos fines se encuentren aquellos de promoción del Derecho conexos con esta finalidad.

Estimamos ello una prolongación de las exigencias de acceso a los cargos públicos por y mediante los mecanismos de mérito y capacidad, sin que se deje sin recurso alguno posible a quien, con la acreditación de los méritos que se estimen oportunos, presente condiciones objetivas que la hagan merecedor de dichas becas.

Igualmente se considera merecedor de especial atención el desarrollo de escuelas de formación al amparo de las propias asociaciones judiciales en la línea de los programas de la escuela integrada en la Fundación Antonio Carretero.

Se mantiene como una petición de principio de la Asociación la reclamación para el Consejo General del Poder Judicial del conjunto de competencias, dirección y gestión de la Escuela Judicial, como un instrumento básico para el logro de los fines últimos que el Consejo tiene constitucionalmente asignados, y a los que, sin forzar la interpretación de las nor-

mas que lo configuran, debe aspirar como propias...

Se mantienen, igualmente, las críticas vertidas en el ámbito de los Congresos de la Asociación en torno a la actual dinámica del Centro de Estudios Judiciales, en cuanto a la formación de los futuros Jueces se refiere, por entender que es una experiencia general, la insatisfacción producida, a pesar de los esfuerzos que deben reconocerse realizados para obtener en la misma el mejor resultado posible.

Sustancialmente, y en tanto se fija el debate en torno a la idoneidad de un Centro de Estudios Judiciales concebido a modo de lugar de realización en varios años de estudios y preparación de posgraduado a la licenciatura, como camino obligado de selección y preparación para optar a recuperar plaza en la Carrera Judicial, y entendiendo que ello comportaría un replanteamiento del actual modelo de acceso a la profesión judicial, al que luego aludiremos, se instan como objetivos a corto plazo, a desarrollar por el Consejo si llegara ostentar competencias suficientes para ello, o por el Ministerio de Justicia atendiendo las propuestas que a través de esta vía se formulan, una prioridad cualitativa y cuantitativa, tanto en tiempo de formación como de profundización, a los aspectos *Práctico-Procesales*.

Efectivamente, se entiende que el objetivo de la Escuela Judicial no es otro que estar en condiciones de poner a disposición de quienes en ella cursan, por haber aprobado la oposición, un conjunto de conocimientos y experiencias que le sean útiles para afrontar el primer año, o poco más, de su ejercicio, pues pretender solventar en el corto periodo de tiempo de la Escuela Judicial, aunque éste se prolongara por encima de los seis meses en la práctica, deficiencias en sus contenidos sustantivos provenientes del periodo previo a la oposición, parece utópico.

Se entiende que, sobre esa prioridad absoluta de la formación práctico procesal, debe complementar-se ello con el estudio de la *función y papel del Juez* en el entorno social en el que el alumno va a introducirse poco después, procurando un conocimiento desde la sociología del papel funcional y social de Juez en una sociedad desarrollada de fin de siglo.

Así también el estudio de las exigencias directamente derivadas de la *Constitución* y puestas de manifiesto por la doctrina del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, referidas a materias civiles, pero especialmente a materias penales o procesales penales, y muy particularmente, las referidas a la posición constitucional y legal del Juez que serán los primeros contenidos a desarrollar en la práctica y desde el primer momento en que uno tome posesión, son fundamentales.

A estos dos capítulos deberían añadirse el cono-

* Ponencia de la Sección Territorial de Cataluña.

cimiento y exposición del de las Normas de Derecho Orgánico Judicial, cuya falta se hacía notar, especialmente por los Jueces y Magistrados con menor tiempo de servicio.

Igualmente debe ser el Centro de Estudios Judiciales el lugar donde se tenga primer contacto con el conjunto de *Recursos*, entendido ello como el conjunto de servicios y personas, de la Administración o no, con los que un Juez, con competencias civiles y de instrucción o penales puede, y debe saber que, cuenta para el desarrollo de su función desde el primer día de su toma de posesión.

Creemos muy útil que en el desarrollo de estos contenidos se tenga muy en cuenta la presencia de Jueces y Magistrados ya en ejercicio, proponiéndose, por su alto valor didáctico, que se haga coincidir el desarrollo de trabajos o seminarios sobre estos aspectos a alumnos de la Escuela y a profesionales ya en ejercicio.

Se valora positivamente la realización de las prácticas descentralizadas que se están llevando a cabo en el Centro de Estudios Judiciales.

Por no hallarse todavía perfectamente decantado el modelo que se estima más idóneo para solventar a largo plazo las deficiencias observadas en el presente, no se formula una global alternativa; si bien se apunta el hecho innegable de que es el debate entre oposición examen de entrada, o bien seguimiento de un postgrado de, a lo mejor, tres años de estudios en el Centro de Estudios Judiciales, para luego evaluar la capacitación de ingreso, el más acentuado.

Por no hallarse, decimos, decantado dicho debate, no vamos más allá, pero sí exponemos algunas consideraciones a unir a las ya citadas a propósito de la Escuela Judicial, que son la petición de una mayor exigencia y nivel en el grado o cualificación profesional-académica de los Tribunales de oposición, y, asimismo, estimamos que es petición de principio el que no se puede superar dicho examen-oposición sin que haya formado parte efectivamente del mismo una serie de contenidos básicos, los referidos a las competencias propias de los órganos que son primer destino de los titulares, particularmente, las materias civiles y penales, en su vertiente substantiva y procesal. Desde ese punto de vista, se valoran positivamente los cambios introducidos en la dinámica de la oposición tendentes al logro de una mayor sustantividad de los conocimientos acreditados a lo largo de los ejercicios.

Se propone el mantenimiento de los turnos de acceso existentes, además del libre, valorando positivamente el caudal de experiencia que quienes a su través acceden a la carrera vienen demostrando, a la vez que se critica la dinámica del ejercicio por entender insuficiente el modelo de la entrevista como expositor de unos conocimientos que deben ostentarse con globalidad, sobre el conjunto de las materias. Se insta una mayor objetivación del baremo de méritos.

Debe evaluarse si produciría un efecto beneficioso en la atracción de profesionales más cualificados por el turno no libre en sacar a concurso las plazas concretas vacantes en un orden jurisdiccional, permitiendo un concurso por especialidades.

En cuanto a la formación continuada se refiere,

las consideraciones que sobre el mismo se efectuaron en el Congreso de Cáceres y en las reuniones preparatorias de este informe, en las que quedaba patente un descontento generalizado respecto al desarrollo de esta competencia del Consejo General, que se entiende como prioritaria, de proporcionar los medios y los instrumentos precisos para poder garantizar y exigir una formación continuada debe constatar un salto cualitativo y cuantitativo por parte del Consejo General del Poder Judicial, que debe valorarse como el mayor logro de su gestión hasta este momento.

Si es posible efectuar críticas a lo andado, hasta el momento ello no es óbice para reconocer que la labor llevada a cabo por la Vocalía de Formación del Consejo y el desarrollo del Plan Estatal de Formación son elementos muy estimables.

El conocimiento por parte de los destinatarios de la labor y esfuerzo en materia de formación de un programa anual de actividades del Consejo que permite la organización y distribución del programa de trabajo y establecer las preferencias temáticas, pudiendo programar debidamente las peticiones y, en su caso, asistencia a las actividades que se ofertan, desarrollado ello en condiciones operativas dignas de uno de los mayores logros.

Se aprecian como meritorios y destacables los esfuerzos efectuados por el Consejo General en el ámbito de las publicaciones, especialmente, el nivel adquirido por la revista *Poder Judicial* y el interés de sus contenidos para el desarrollo de las tareas diarias de los diferentes órganos jurisdiccionales. Ello comprende sus números especiales, así como el esfuerzo en la publicación de los resúmenes de jurisprudencia de las Salas Civil y Penal del Tribunal Supremo y su distribución, añadiéndose a ello en un ámbito más doméstico el *Boletín Informativo* como elemento indispensable para conocer y poder evaluar la actividad del Consejo.

Es deseable que se lleve a la práctica hasta el final el plan diseñado de publicación y distribución por nuevos canales que garanticen la recepción de todos los titulares del conjunto de trabajos y ponencias que hayan sido seleccionados a lo largo del Plan Estatal de Formación.

Obligatoriedad. Se estima que el programa de formación continuada, por órdenes jurisdiccionales, en atención al puesto de trabajo efectivamente desempeñado debe tener carácter obligatorio y ello porque prima en su concepción que la finalidad del mismo, que es ciertamente la formación del titular del órgano, pero, esencialmente, ello entendido como instrumento de mejora de la calidad del servicio público y de la función constitucional que, en definitiva, dicho titular ejerce y desarrolla.

Probablemente ello deba acompañarse de un control de su aprovechamiento, pero esencialmente interesa la obligatoriedad de su seguimiento, puesto que, por sí mismo, ello generará un aprovechamiento que redundará en la calidad de la función desempeñada.

Es este carácter obligatorio el que determina la previa planificación y la ejecución descentralizada, el programa homogéneo y las demás características que se apuntan.

El programa de formación en atención al concreto

puesto de trabajo se concibe sustancialmente como un ciclo seminario o similar en el que, al menos con periodicidad anual, todos y cada uno de los diferentes titulares de los distintos órganos jurisdiccionales realicen una puesta al día que, sin perjuicio de los temas que el Consejo General en la forma expuesta introduzca o establezca, se haga referencia esencial, constituyendo el núcleo de ese ciclo (una semana por el estudio de la legislación más reciente promulgada afectante al orden jurisdiccional de que se trate, con carácter especializado, e igualmente se pueda compendiar y estudiar la jurisprudencia más significativa que en tres ámbitos esenciales) (TC, TS y TSJ) se haya creado en ese período anual, siendo para ello de especial trascendencia la participación en los mismos de los miembros que dichos Tribunales que presenten y analicen las aportaciones jurisprudenciales más destacadas del último ejercicio judicial, así como la exposición y análisis de las líneas jurisprudenciales que se consolidan, se abandona, etc.

De suyo debieran formar parte de estos ciclos anuales la exposición de la bibliografía más destacada aparecida en el período inmediatamente anterior.

Entendemos que en su concreta realización ese ciclo debiera efectuarse al tiempo completo durante su duración, sea la indicada u otra distinta, en forma concentrada y en períodos dobles, a fin de que quienes sustituyen a los titulares que en ellos participan, en aquellos órganos en los que por sus funciones ello sea imprescindible, puedan contar con igual recurso de formación.

Este ciclo anual mínimo obligatorio podría complementarse con jornadas de menor duración para temas puntuales o concretos o que susciten la publicación de normativas que así lo requieran.

Tal forma de proceder parece la más idónea para permitir una formación continuada, mínima obligatoriedad e imprescindible, en foros, los propios de un Tribunal Superior, en que por sus características en ocasiones se habrán desarrollado praxis o líneas jurisprudenciales propias contribuyendo todo ello a que se produzca una cierta homogenización, o cuanto menos comunicación de la información que contribuya a reducir algo que muchos operadores jurídicos están denunciando: una disparidad o falta de criterios comunes que no provoca sino inseguridad jurídica y ausencia de referencias seguras en el desarrollo de las tareas judiciales.

Se configura como prioridad política e institucional el mantenimiento, al menos, del nivel presupuestario atribuido al ámbito de formación en el ámbito del Consejo.

Todo cuanto viene dicho se completa con las propuestas que siguen en orden a la promoción y desarrollo de la carrera.

REFORMA DEL ESTATUTO DEL JUEZ

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 configura el estatuto del juez siguiendo los postulados de independencia, inamovilidad, responsabilidad y sometimiento exclusivo a la ley que establece el artículo 117 de la Constitución.

La consideración de que los jueces y magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional son independientes respecto a todos los órganos judiciales y de gobierno del Poder Judicial (art. 12 LOPJ), estando todos —ciudadanos y poderes públicos— obligados a respetar la independencia de jueces y magistrados y en sentido negativo a abstenerse de inquietar a perturbar la independencia de los titulares del poder judicial (arts. 13 y 14 LOPJ), abriga un espacio confortable donde es posible actuar y realizar de modo activo el predicado constitucional de la independencia del juez, consustancial al ejercicio legítimo de la potestad jurisdiccional.

La responsabilidad de jueces y magistrados se articula en la Ley Orgánica del Poder Judicial desde la triple exigencia de la responsabilidad penal, civil y disciplinaria, de modo ejemplar y con tendencia a la exhaustividad, de tal manera que cualquier conducta ilícita que realice un juez que lesione particularmente principios, valores o bienes constitucionales es susceptible de reproche en cualquiera de estas vías.

Pero si la configuración del estatuto del juez, disciplinada desde la Constitución de 1978 y armada desde la Ley Orgánica del Poder Judicial, resulta atractiva para ejercer el poder jurisdiccional con independencia frente al poder y apertura a la sociedad, como sostenía en la Declaración Constitutiva de *Jueces para la Democracia* de 28 de mayo de 1983, y con imparcialidad y sujeción a la Prima Lex y al resto del ordenamiento jurídico, la tarea de abrir el derecho a los nuevos principios que la Constitución expresa, la mediación en la Ley, expresión de un poder democrático y legitimado en las urnas que resume la voluntad popular, exige afrontar con especial responsabilidad el desempeño fiel de la función jurisdiccional, porque ya no basta la buena voluntad de querer mediar en clave progresista en los conflictos sociales, para satisfacer de modo riguroso y sereno el derecho fundamental de los ciudadanos a la tutela jurisdiccional efectiva.

Por ello, *Jueces para la Democracia*, consciente de que el estatuto del juez, aunque resulta modélico respecto de su configuración en otros Estados de Europa que comparten unas mismas tradiciones jurídicas y una misma conciencia democrática, tiene algunas lagunas u omisiones en la proyección del principio de independencia, o necesita ser más influyente en la formación y profesionalización del juez, sin perjuicio del principio de inamovilidad, o necesita ser más incisivo en la determinación de los ilícitos disciplinarios, propone las siguientes conclusiones:

Jueces para la Democracia recomienda la asunción por el Consejo General del Poder Judicial de las facultades plenas de selección de jueces y magistrados, y propone la creación de la Escuela de la Magistratura, destinada a ejecutar las políticas de selección, formación y especialización de los miembros del Poder Judicial.

Jueces para la Democracia sugiere al Consejo General del Poder Judicial la regulación de los títulos de especialización en los diferentes órdenes jurisdiccionales que permitan comprender la formación permanente de jueces y magistrados y no sólo como vehículo de promoción de la categoría de juez

a la de magistrado, y evite la circulación de los jueces y magistrados por todos los órdenes jurisdiccionales sin la habilitación necesaria.

Jueces para la Democracia propone al Consejo General del Poder Judicial la regulación de modo razonable y ponderado de los criterios de valoración de los conocimientos del idioma y del Derecho Civil Foral y del Derecho Público, como mérito preferente en los concursos.

Jueces para la Democracia solicita la reforma de los servicios en la carrera necesarios para acceder a determinados puestos judiciales, por ser más gravosos incluso respecto de los exigidos para acceder al Tribunal Constitucional.

Jueces para la Democracia requiere al Consejo General del Poder Judicial al desarrollo reglamentario del régimen legal de las asociaciones profesionales de jueces y magistrados, instituyendo un estatuto particular de los miembros de las direcciones ejecutivas de las diferentes asociaciones.

Jueces para la Democracia considera necesario la derogación expresa de la responsabilidad disciplinaria procesal sobre jueces y magistrados, subsistente en las leyes procesales al ser incompatible con la prohibición de los jueces de dictar instrucciones sobre la aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico.

Jueces para la Democracia alienta la asunción por el Consejo General del Poder Judicial de la competencia exclusiva para la imposición de sanciones disciplinarias, y sostiene la necesidad de concretar exhaustivamente las infracciones disciplinarias contenidas en los artículos 417 a 420 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Jueces para la Democracia considera incompatible con el estatuto constitucional del juez la atribución de funciones inspectoras y sancionadoras sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia, al corresponder, dada su cualidad de funcionarios públicos, en exclusiva al Ministerio de Justicia.

SISTEMAS DE PROMOCION Y ASCENSO

1. Categoría judicial única

La experiencia confirma que carece de fundamento la distinción actual entre Jueces y Magistrados. Debe establecerse una categoría judicial única, cuyas diferencias funcionales se establecerán según los destinos que fueran desempeñando sucesivamente los miembros de esa única categoría judicial. El primer destino habrá de ser en Juzgados de tipo mixto, con una permanencia mínima de tres años en este tipo de órganos jurisdiccionales. En el sistema promocional posterior dentro de la categoría única, podría conjugarse el criterio básico de la antigüedad con méritos adicionales de formación, necesariamente objetivos, en base a actividades de formación organizadas por el Consejo o títulos oficiales homologados por éste. En este marco y con estas condiciones podría resolverse también la preferencia para acceder a destinos en el ámbito autonómico en base a conocimientos lingüísticos y de Derecho propio, re-

solviendo satisfactoriamente la situación creada actualmente al respecto.

La antigüedad suministra un criterio objetivo, tanto para el ascenso o promoción como para la movilidad de destinos. Al mismo tiempo, la permanencia en la función jurisdiccional proporciona habitualmente una mayor experiencia. Sin embargo, la mejora de la calidad de la Administración de Justicia pasa por el establecimiento de posibilidades de selección y promoción de quienes resulten más capaces y más idóneos para la función jurisdiccional a desarrollar. Por otra parte, el estímulo más sólido y consistente para el desarrollo de una actividad de formación continuada es la consecución de méritos con alguna utilidad promocional posterior.

Aunque la estructura de la organización jurisdiccional no debe estar en función de los titulares respectivos sino al revés, es necesario constatar que el sistema de formación más adecuado de un Juez pasa por haber desempeñado funciones jurisdiccionales cuya complejidad y responsabilidad hayan ido siendo cada vez mayores, a partir de los órganos jurisdiccionales de ámbito geográfico o sociológico más reducido. En este tipo de órganos, habitualmente existe también una mayor proximidad a la realidad social y a los destinatarios del servicio público de administrar justicia. También en órganos de ese tipo, de competencias más diversificadas, se evita una especialización prematura que pueda llevar a una formación unilateral y parcelada del Juez.

La antigüedad en la categoría de Magistrado necesaria para acceder al Tribunal Supremo debe mantenerse en los diez años actuales, pero la antigüedad en la carrera debe reducirse a quince años, teniendo en cuenta tanto la posibilidad de acceso directo a la categoría de Magistrado (cuarto turno) como el tiempo de permanencia en la categoría de Juez, que hacen desproporcionada la diferencia entre ambos requisitos de antigüedad.

En suma, el esquema básico de promoción dentro de la carrera se considera debe ser el siguiente:

- a) Órgano jurisdiccional mixto (civil y penal) (mínimo tres años).
- b) Órgano unipersonal de jurisdicción más compleja: mixto o solamente civil, de instrucción o de lo penal (que actualmente sirven Magistrados), o de un orden jurisdiccional especializado (Contencioso-Administrativo o Social).
- c) Órgano colegiado (Audiencias Provinciales/Tribunales Superiores).
- d) Tribunal Supremo.

2. Especialización. Acceso a la condición de especialista y a órdenes especializadas

El acceso a los órdenes jurisdiccionales especializados (órdenes Social y Contencioso-Administrativo) debe hacerse previa adquisición de la necesaria formación también especializada, que se corresponda con el tipo de conocimiento y experiencia requeridos en ese orden. Como sistema básico, el acceso a la condición de especialista en uno de dichos órdenes debiera hacerse mediante la superación de pruebas selectivas ante un Tribunal constituido al

efecto, perfeccionando el actual sistema de selección de especialistas. El proceso debería incluir la superación de un amplio período formativo a tiempo completo de al menos seis meses de duración (con reserva del destino de origen), que incluyese tanto la formación teórica en la escuela judicial como la de tipo práctica en un órgano jurisdiccional del orden de especialización.

Por otra parte, el acceso a la condición de especialista debe poder hacerse a lo largo de toda la carrera y no sólo como sistema de promoción a Magistrado. En efecto, el acceso a estos órdenes puede tener lugar también en cualquier momento de la vida profesional del Juez. A su vez, los destinos de este tipo de órganos especializados que no puedan ser cubiertos por especialistas requerirán un período de formación teórica y práctica mediante sistemas tales como un período de formación previo, apoyo por parte de otro Juez con experiencia en el orden correspondiente, u otros análogos. Sistemas de formación y apoyo de este último tipo serían necesarios también en el acceso a destinos que sin ser de un orden especializado requieren una formación adicional. Tal puede ser el caso de los Juzgados de familia, menores, vigilancia penitenciaria... La condición de especialista en el orden civil y penal debería mantenerse también y no sólo como medio de ascenso a la categoría de Magistrado, sino a lo largo de toda la carrera. La condición de especialista así adquirida sería considerada a la hora de acceder a destinos no sólo en órganos unipersonales de tipo mixto, sino sobre todo en órganos colegiados dotados de competencia en el orden civil y penal, y en el Tribunal Supremo.

3. Cargos de responsabilidad y libre designación

En la promoción a cargos que implican el ejerci-

cio de funciones de tipo organizativo o ejecutivo (Presidentes de Audiencias Provinciales, de Secciones o Salas de Tribunales Superiores u otras) no debe tenerse como único criterio preferente la antigüedad. Al elaborar el perfil y características de los candidatos, será necesario primar la idoneidad y especialización para el desempeño de esas funciones en las que el mérito preferente ha de ser la formación y la experiencia demostradas en tareas de tipo organizativo.

4. Algunas propuestas

- a) La titularidad de becas de formación del Consejo debe ser exclusiva de él mismo, en su diseño, oferta y gestión.
- b) Debe propiciarse un estudio para la unificación de los mecanismos de acceso a la carrera judicial.
- c) Debe vincularse el acceso por el cuarto turno al destino en puestos de jurisdicción concreta por especialidades.
- d) La finalidad de la política de becas debe ser la de facilitar, a quien se haga acreedor de ellas, el acceso a la preparación de la oposición.
- e) Se propone la reforma de las facultades disciplinarias de Jueces y Tribunales respecto de agente procesales (abogados, procuradores, etc.), clarificando los supuestos, tendiendo en todo caso a garantizar los fines propios del proceso.
- f) Se propone la supresión de la imposición de las costas en el ámbito de la responsabilidad judicial en los procedimientos ejecutivos.