

El Acceso a la Carrera Judicial en España

Access to the Judicial Career in Spain

Miguel Julián Collado Nuño.

Vocal del Consejo General del Poder Judicial.

Consejo General del Poder Judicial. Vocalía D. Miguel Julián Collado Nuño

Los mecanismos de efectiva conformación de un Poder del Estado resultan determinantes para la calificación de este como efectiva o formalmente democrático, así serán tanto el sistema de determinación concreta de sus miembros como las relaciones de control y equilibrio entre poderes las claves para entender que nos hallamos ante un real sistema de división y control democrático o bien ante otro de preponderancia, más o menos acusada; en extrañísimos supuestos, más bien de concepción teórica, resulta ser esta la judicial. En los países dotados de un sistema constitucional la fórmula democrática es la generalmente utilizada para la selección de las personas que habrán de ejercitar cualquier potestad pública; de otro lado, en los países de nuestra tradición jurídica el Poder Judicial presenta características bien diferentes en la concreción de sus integrantes. Podemos distinguir así en el ámbito occidental tres principales modalidades en la selección de los jueces:

De un lado, el concurso público, denominado comúnmente como "oposición", que resulta ser mayoritario frente a aquel en el que los jueces son designados directa o indirectamente por alguno de los otros poderes, generalmente el Ejecutivo, en ocasiones con intervención del Legislativo y, finalmente, el aun más excéntrico en el que los jueces son elegidos mediante sufragio universal. Hay quien ha querido ver mayor o menor dosis de legitimidad en el empleo de uno u otro sistema más considerando la raíz y compromiso constitucional de cualquiera de ellos serán la tradición y sobre todo, la idoneidad para la obtención de los mejores, las pautas a seguir en su determinación.

En España no ha sido cuestionado de un modo relevante el mecanismo tradicional de acceso a la Carrera Judicial, quizá debido a la común opinión sobre la cualificación técnica y compromiso constitucional, a lo que habría que añadir la absoluta honestidad de los Jueces españoles; mas, sí ha sido constante la preocupación de los distintos Gobiernos del Poder Judicial por la permanente actualización y mejora del sistema. No ha sido otra la atención del Consejo General del Poder Judicial en la actualidad, a lo que hemos de añadir que la titulación universitaria actualmente exigida para el acceso a la Carrera Judicial por el artículo 302 la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y por el artículo 42 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, Ley 50/1981, de 30 de diciembre, para el acceso al Ministerio Público pudiera verse modificada en un futuro atendido el tenor de la Declaración de Bolonia, suscrita por treinta Estados europeos el 19 de junio de 1999, que prevé un nuevo Espacio Europeo de Educación Superior, y que en España por mor del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, conllevará la desaparición de las actuales licenciaturas y el establecimiento de los estudios de grado, postgrado y doctorado.

El mantenimiento de un Poder Judicial fundado en la selección de los más cualificados exige, de otro lado, la existencia de un número suficiente de opositores y para ello resulta fundamental la estabilidad en las condiciones y exigencias para quienes pretenden acceder a la Carrera Judicial y relevante cualquier variación anormal que pueda darse en estas. El Consejo General del Poder Judicial, en uso de sus competencias, debería corregir cualquier anomalía o alteración en el caudal de quienes, apoyándose en su preparación jurídica, pretendan la Carrera Judicial como destino profesional con vocación de servicio a sus conciudadanos. Sobre esta base indicar que las personas que manifestaron su disposición para acceder a la Carrera Judicial y Fiscal fueron 5.374 en el año 2001 mientras que 3.580 firmaron la oposición en 2008; para completar estos datos señalaremos que el número de opositores se elevó a 3.676 en 2009 y a 3.779 los aspirantes en 2010.

Si comparamos estos datos con la propia evolución numérica de los licenciados en Derecho en España comprobaremos ciertas correspondencias puesto que de 20.773 licenciados en 1997 se pasó a solo 9.409 personas en 2008. Para completar este panorama se ha de tener en cuenta la modificación de la pirámide de edad de la sociedad española que en 1997 tenía 703.034 personas con 23 años mientras que en 2008, la cifra se reduce drásticamente a 470.362 personas.

Atendiendo a estos datos podemos afirmar que la vocación hacia la Carrera Judicial y Fiscal se mantiene entre los españoles e incluso se incrementa en los últimos años puesto que comprendiendo aproximadamente un 5% de los recién licenciados en la última década, en el año 2009 alcanzó al 7,5% de los nuevos titulados, de lo que nos debemos congratular.

Así pues entendiendo que el sistema principal de ingreso en la Carrera Judicial y único de la Fiscal mantiene pleno vigor conceptual y resulta atractivo para un porcentaje ascendente de licenciados aparece imprescindible la concreción de aquellos principios

que deberán regir dicho mecanismo en un futuro en cuanto resulta imprescindible para la seguridad y previsión de quienes se embarquen en tan notable desafío.

En este sentido el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, en su reunión del día 18 de enero de 2011, consideró la conveniencia de hacer públicas una serie de bases con respecto a los futuros procesos de selección de jueces. Estas fueron del siguiente tenor:

1.- A la vista de la posible evolución de la legislación sobre el Espacio Europeo de Educación Superior y de las leyes de acceso a las profesiones jurídicas, podrá ser necesario reformar la legislación vigente en el sentido de permitir la participación en las pruebas de acceso a la Escuela Judicial a quienes se hallen en posesión de un Grado y un Master de contenidos esencialmente jurídicos, con intervención del Consejo General del Poder Judicial.

2.- Deben adoptarse las medidas oportunas para racionalizar el tiempo de preparación para las pruebas de acceso, y que esta preparación permita el acceso a otras profesiones jurídicas a quienes, por decisión propia o por otras circunstancias, no culminen con éxito el proceso de selección.

3.- Las pruebas de acceso deben verificar la adquisición, o en su caso, la posibilidad de adquisición de competencias técnicas, analíticas, relacionales y personales. Para ello, se desarrollarán en tres fases: una primera consistente en un ejercicio test, una segunda fase escrita y una tercera oral.

4.- Periódicamente, se realizará una previsión a medio plazo de las plazas a convocar.

5.- El Tribunal de Evaluación de las pruebas debe ser único y sus miembros deben ser seleccionados en función de su preparación y especialidad; puede ser necesario reformar la legislación vigente para modificar su composición y prever su funcionamiento conjunto o por comisiones.

6.- El temario de los ejercicios debe ser racionalizado y acomodado a las exigencias prácticas de jueces en sus primeros destinos.

7.- La Escuela Judicial debe seguir siendo selectiva de forma efectiva y el período de prácticas podrá incluir el ejercicio de jurisdicción.

Finalmente el Consejo General del Poder Judicial añadía la garantía respecto de cualquier modificación legislativa o reglamentaria del modelo de acceso derivado de las bases anteriores, mediante el establecimiento de un período transitorio imprescindible para la programación del exhaustivo estudio del temario por parte del cuerpo de opositores siempre sensibles a cualquier cambio. A la vista de esta declaración debemos señalar:

Que aunque desde una perspectiva teórica podían establecerse diferentes modelos en el sistema de selección de la Carrera Judicial en cualquier caso deberían cumplir los

parámetros del Juez español definido en nuestro Ordenamiento Jurídico, esto es la acreditación de la competencia profesional, preparación técnica y compromiso con los valores constitucionales acreditados mediante un mecanismo de selección fundado en los principios de mérito y capacidad.

Así viene determinado por el artículo 103.3 de la Constitución Española y el párrafo 1º del artículo 301 de la Ley Orgánica del Poder Judicial cuando dispone que *“El ingreso en la Carrera Judicial estará basado en los principios de mérito y capacidad para el ejercicio de la función jurisdiccional”*. Por su parte, el párrafo 2º establece que: *“El proceso de selección garantizará, con objetividad y transparencia, la igualdad en el acceso a la misma de todos los ciudadanos que reúnan las condiciones y aptitudes necesarias, así como la idoneidad y suficiencia profesional de las personas seleccionadas para el ejercicio de la función jurisdiccional”*.

También hemos de destacar que la Carta Europea sobre el Estatuto del Juez, elaborada por el Consejo de Europa en el año 1998, en materia de selección, reclutamiento y formación inicial de los jueces, afirma que:

- Las reglas relativas a la selección de los jueces, que se llevará a cabo por un tribunal independiente, basarán el criterio de elección de los candidatos en su capacidad para apreciar libre e imparcialmente los casos legales que se les propongan y para aplicar el derecho con respeto a la dignidad humana. El estatuto del juez impedirá que un candidato pueda ser excluido por consideraciones basadas en su sexo, origen étnico o social, o en sus opiniones filosóficas o políticas o en sus convicciones religiosas.
- El estatuto establecerá los requisitos que han de tener los candidatos, de modo que se garantice, a través de la exigencia de determinados títulos académicos o experiencia previa, su capacidad específica para desempeñar funciones judiciales.
- El estatuto asegurará, por medio de una formación apropiada a cargo del Estado, la preparación de los candidatos elegidos para el desempeño de funciones judiciales. El organismo correspondiente asegurará la adecuación de los programas de formación y de su puesta en práctica a las exigencias de amplitud de miras, competencia profesional e imparcialidad propias del desempeño de funciones judiciales.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto podemos destacar que los principios rectores de los que debe partirse para diseñar un buen sistema de selección serían el del *mérito* del candidato, que exigiría que el proceso de selección sea objetivo en su concreción; *capacidad, idoneidad y suficiencia profesional*, que obliga a la acreditación durante el proceso selectivo de los conocimientos técnicos así como de las aptitudes y demás competencias exigidas; y por último la *igualdad* que exige no sólo la interdicción de cualquier discriminación (Art. 14 de la Constitución Española), sino también la promoción de las condiciones necesarias para que dicha igualdad se haga efectiva (Art. 9.2 de la Constitución Española). En este sentido, la Ley Orgánica del Poder Judicial prevé tanto el respeto del principio de igualdad entre hombres y mujeres (Art. 310 LOPJ), como la reserva de una serie de plazas a personas con discapacidad (Art. 301.8 LOPJ). También se hace imprescindible un sistema de

subvenciones y becas que faciliten la preparación de las oposiciones con independencia de la capacidad económica de los aspirantes. Finalmente la *transparencia*, aplicable al proceso de selección debe permitir identificar y verificar los anteriores principios.

Ya hemos dicho que el principio del *mérito* exige la objetivación en su concreción mientras que la *capacidad*, *idoneidad* y *suficiencia profesional*, obliga a la justificación durante el proceso selectivo tanto de los conocimientos técnicos como de las aptitudes y demás competencias exigidas; la identificación de cuales han de ser estas resulta esencial en este proceso. En este sentido señalar como el más exhaustivo, completo y sólido conocimiento del Ordenamiento Jurídico así como el dominio del Derecho positivo, de la Doctrina y la Jurisprudencia que lo examinan e interpretan resulta esenciales para acreditar a un Juez constitucionalmente definido como sometido únicamente al Imperio de la Ley (art. 117 de la Constitución Española).

Solo podrá asegurarse este sometimiento mediante el conocimiento exhaustivo del Derecho y sólo este garantiza los de quienes se ven sujetos o afectados por el proceso. Destacar que el "*Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia*" en 2001 propuso que la selección del Juez debería realizarse mediante "*...pruebas que complementen los temarios con disciplinas que se estiman complemento necesario para el ejercicio de la función judicial. Las pruebas deberán permitir valorar la cultura, madurez y capacidad de argumentación del aspirante*".

Resulta igualmente relevante la regularidad en las convocatorias a fin de otorgar la estabilidad y seguridad ya antes referidas a quienes afrontan el acceso a la Carrera Judicial; en este sentido el Art. 306 LOPJ dispone que "*La oposición para el ingreso en las Carreras Judicial y Fiscal por la categoría de Juez y de abogado fiscal se convocará al menos cada dos años...*". Esa previsión, introducida por la LO 16/1994, de 8 de noviembre, se mantuvo en la última reforma de la LO 19/2003, de 23 de diciembre, y quizá conviniera su modificación estableciendo la convocatoria anual tal y como se viene efectuando de facto desde 1998. Razones de seguridad y de lógica en la preparación de un riguroso examen exigen igualmente una cadencia en el desarrollo de los ejercicios que se ajuste a un ritmo previsible.

En relación con el número de plazas por convocatoria, el Art. 301.4 LOPJ dispone que "*La convocatoria para el ingreso en la Carrera Judicial, que se realizará conjuntamente con la de ingreso en la Carrera Fiscal, comprenderá todas las plazas existentes en el momento de la misma y un número adicional que permita cubrir las que previsiblemente puedan producirse hasta la siguiente convocatoria*". Se haría necesaria una correcta planificación y una previsión ajustada tanto por parte del Consejo General del Poder Judicial como del Ministerio de Justicia, sobre el número de plazas a convocar en cada periodo evitando oscilaciones importantes entre convocatorias.

El Tribunal de la Oposición resulta elemento esencial para la eficacia de este sistema selectivo en cuanto que la observación estricta de los principios de *mérito*, *capacidad*, *objetividad*, *igualdad* y *transparencia* solo pueden justificarse con su atención y

cuidado; el que los principios expresados sean contrastados con *homogeneidad* aconseja que este Tribunal sea único. Esta pretensión debe afrontar las dificultades de un proceso que afecta a un importante y necesario número de aspirantes así como la dedicación no exclusiva de sus miembros y evitar, de otro lado, la prolongación excesiva en el tiempo de las pruebas que pretendemos anuales. Por todo ello parece aconsejable la configuración de un Tribunal dedicado en exclusiva a la oposición en cada convocatoria y cuyos miembros ostenten el máximo prestigio profesional como Magistrados, Fiscales, Abogados del Estado, Secretarios Judiciales, Catedráticos o Abogados; la relevante función de seleccionar a los Jueces y Fiscales del mañana que se les encomienda parece exigirlo.

Afrontando la siempre delicada cuestión del temario de la oposición, dado que supone la *objetivación* del mérito jurídico exigido para el ingreso en un Poder del Estado, este debe ser pleno y abarcar todas y cada una de las cuestiones y conocimientos jurídicos relevantes y necesarios para el desarrollo de la función judicial. Su composición debe respetar una lógica académica y resultar coherente con las necesidades del ejercicio profesional sin que quepa ninguna rebaja en la exigencia de las competencias técnicas exigidas al futuro Juez o Fiscal como tampoco la contemplamos en el ejercicio de la Función Judicial atribuida por la Constitución y las Leyes. En cambio la Organización Judicial y la naturaleza de los puestos correspondientes a los primeros destinos permite establecer ciertos grados en la exigencia de los conocimientos que deberán ser completos en materia de derecho constitucional, normativa europea relevante, derecho civil, derecho penal y derecho procesal mientras que sobre otras ramas del Derecho pudiera atenuarse esta inicial exigencia y proporcionar la vía de una promoción especializada dentro ya de la Carrera Judicial en el entorno de la Escuela Judicial.

En cuanto a la concreta cadencia de los ejercicios de la oposición, el test inicial supone una primera evaluación de los conocimientos de los aspirantes siendo el único mecanismo que hace posible la existencia de un Tribunal único cuya conveniencia compensa los desajustes que pudieran producirse, de otro lado minimizados mediante la correcta planificación de las preguntas incluidas en dicha prueba. Las preguntas deben guardar la necesaria correspondencia con el temario exigido, de modo que la correcta preparación de este suponga garantía para la superación de la prueba en cuanto demuestre un conocimiento sistemático y razonado del ordenamiento jurídico. En cualquier caso, deben evitarse las preguntas capciosas y oscuras y cualquier valoración fuera de la aptitud para la siguiente fase.

Esta comprende el núcleo esencial de la justificación de los conocimientos jurídicos exigidos al opositor por parte del Tribunal cuya condición de único se establece como garantía de igualdad y de rigor en el examen de aquellos que han superado la fase anterior. El Consejo General del Poder Judicial ha entendido que la acreditación del conocimiento del temario se desarrolle de forma escrita y oral, fórmulas ya empleadas en el pasado y cuyo orden viene condicionado por la limitaciones examinadoras del Tribunal único así como por la conveniencia de no alargar en demasía el proceso. Quienes superen dichas pruebas ingresaran en la Escuela Judicial a fin de adquirir las competencias imprescindibles para el ejercicio de la función jurisdiccional; la

orientación de esta fase ha de atender a criterios eminentemente prácticos que se desarrollarán tanto en la fase presencial en la misma sede de la Escuela Judicial como a través de estancias en Órganos Judiciales bajo la supervisión de un tutor que será un Juez en ejercicio de modo que se consoliden las competencias técnicas y analíticas demostradas en el examen con la constatada aplicación forense en los Tribunales. Tras ello se producirá el esperado ingreso en la Carrera Judicial de las personas que a la contrastada justificación de su capacidad técnica han unido la vocación de servicio a sus conciudadanos que se muestra en el esfuerzo y voluntad indispensables para dedicar años de preparación para el ejercicio de una de las mas nobles tareas que pueden ser desempeñadas en un Estado de Derecho, impartir Justicia. En este afán al Consejo General del Poder Judicial tan solo le corresponde la tarea de seleccionar a los mejores para tan alta responsabilidad, esperemos que mediante el sistema expuesto, asentando en nuestra tradición y debidamente actualizado, logremos este propósito.