

**LA PROPUESTA DE
REFORMA DEL SISTEMA
DE ACCESO A LA CARRERA
JUDICIAL Y FISCAL:
UN PASO IMPORTANTE
EN LA BUENA DIRECCIÓN**

LA PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA DE ACCESO A LA CARRERA JUDICIAL Y FISCAL: UN PASO IMPORTANTE EN LA BUENA DIRECCIÓN

Mariola URREA CORRES¹

20/02/2025

¹ Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Derecho de la Unión Europea en la Universidad de La Rioja, miembro de Consejo Científico de la Fundación AVANZA.

© de esta edición, marzo 2025

AVANZA

LABORATORIO DE IDEAS DE PROGRESO

Ferraz, 66
28008 Madrid
info@lab-avanza.es

EDICIÓN

Dpto. Diseño e Imagen Corporativa CEF PSOE
Sergio Díaz Capa
Francisco Javier Ortega Lucas
Sofía Barbosa Cebada



CONTENIDO

I. EL PUNTO DE PARTIDA: TIEMPO DE REFORMAS EN (Y PARA) LA JUSTICIA	04
II. LA NECESARIA REFORMA DEL SISTEMA DE SELECCIÓN DE JUECES Y FISCALES: EL DESAFÍO DE SUPERAR GRADUALMENTE LAS DEFICIENCIAS DE UN MODELO OBSOLETO, INEFICIENTE Y POCO IGUALITARIO	06
III. LAS CLAVES DE LA REFORMA: UNA PROPUESTA INTEGRAL QUE ATIENDE (ALGUNAS) DEFICIENCIAS DEL SISTEMA	09
1. La calidad de la justicia no es solo un problema de cantidad: la importancia de definir el arquetipo de juez que necesita la sociedad	09
2. El modelo de acceso a la carrera judicial y fiscal: la oposición única como sistema de selección preferente y el concurso como complemento imprescindible	10
La oposición única como sistema válido: las reformas que el modelo necesita	10
El concurso público y la diversidad en la carrera: una vía de acceso a reforzar	12
Otras opciones no válidas: la controvertida selección de jueces por votación popular	13
Las claves del modelo en la fase de selección: programa y metodología de estudio	14
Más allá de la fase de selección: la formación en la Escuela Judicial (y el Centro de Estudios Jurídicos) antes de la entrega de despachos	19
El periodo de prácticas en los juzgados: una fórmula óptima	21
Un problema pendiente: cómo preservar la empleabilidad de quien no supera el proceso de selección	22
IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: UNA PROPUESTA DE REFORMA EN LA BUENA DIRECCIÓN QUE ADMITE DOSIS DE MÁS AUDACIA	24

RESUMEN EJECUTIVO

La necesidad de reformar el sistema de acceso a la carrera judicial y fiscal admite poca discusión. El sistema vigente es obsoleto, ineficaz y no garantiza la plena igualdad de oportunidades. El consenso sobre este diagnóstico no impide que puedan surgir resistencias corporativas ante la perspectiva de cambio. Nada de esto ha frenado al Gobierno en su compromiso para mejorar la justicia como pone de manifiesto el Anteproyecto de Ley Orgánica para la ampliación y fortalecimiento de las carreras judicial y fiscal, entre otros. Su tramitación como anteproyecto de ley orgánica permitirá que los órganos consultivos (Consejo de Estado, Consejo General del Poder Judicial y Consejo Fiscal) puedan emitir sus preceptivos dictámenes sobre la materia, antes de que el texto sea remitido a las Cortes Generales para su aprobación, si logra las mayorías exigidas.

La propuesta, en los términos que se ha hecho pública, confirma el sistema vigente de oposición (turno libre) como vía de acceso preferente a la carrera con acceso directo desde el Grado en Derecho. De igual manera, se fortalece el sistema de acceso por concurso («cuarto turno») que existe desde 1985 para extenderlo, por primera vez, a la carrera fiscal. También hay un compromiso de alinear temporalmente la convocatoria de plazas de uno u otro sistema para evitar que las del cuarto turno no se convoquen con la periodicidad necesaria, como ha venido ocurriendo. La modificación facilitará que en un tiempo razonable se alcance ese 25% de miembros de la carrera procedentes de otras profesiones jurídicas previsto en la ley desde 1985 logrando así incorporar más diversidad de perfiles en la carrera. Al margen de la importancia que tiene operar sobre el diseño de las pruebas para corregir el arquetipo de juez que arroja el modelo vigente, también es necesario incidir en la composición de los tribunales de evaluación, aunque esto no se ha considerado en la propuesta.

La gran virtud de la reforma es que impacta en (casi) todos los elementos que conforman el sistema de acceso por el turno libre y, de manera particularmente intensa, en la fase de selección de aspirantes. Así, se incorpora por primera vez una prueba escrita de resolución de casos, aunque se mantiene la prueba tipo test y una de las dos pruebas orales. La prueba escrita permitirá incrementar las competencias en argumentación jurídica y razonamiento crítico que son fundamentales para seleccionar el arquetipo de juez democrático que demandan las sociedades complejas. Esta reforma sobre la naturaleza de las pruebas incidirá positivamente en el objetivo de erosionar un modelo de aprendizaje memorístico y acrítico poco útil. No es posible afirmar, sin embargo, que los cambios programados puedan llegar a tener un impacto notable en la reducción del número de años que consume para el aspirante hoy la preparación de la oposición.

La propuesta de reforma afronta con determinación el compromiso de remover los obstáculos materiales que impiden que aspirantes con entornos familiares más frágiles lleguen a considerar seriamente la opción de las oposiciones. De hecho, garantizar la igualdad material en las condiciones de acceso es tan importante como preservar un sistema de selección objetivo que se asiente en el mérito y la capacidad. Las actuales becas SERÉ quedan blindadas al incorporarse a la nueva ley y se refuerza su dotación económica. En este mismo sentido, son positivos también los cambios que la propuesta incorpora para garantizar un registro de preparadores y la creación de un centro público de preparación. No se encuentran propuestas de reforma en

lo que afecta a la fase de formación que asume la Escuela Judicial para la carrera judicial. Tampoco en la necesaria formación continua de los miembros de la carrera. Sí se amplía a los órganos jurisdiccionales de segunda instancia el lugar donde los aspirantes podrán realizar el periodo de formación práctica que actualmente está vigente.

Los procesos de transformación como el que representa la modificación del sistema de acceso a la carrera judicial deben ser valorados con perspectiva gradualistas pues solo así podrán consolidarse los avances. Con esta perspectiva se plantean aquí algunos elementos para alimentar un debate que la propuesta de reforma no agota en su totalidad. En este sentido, vale la pena pensar fórmulas que faciliten el reconocimiento del conocimiento que adquieren los aspirantes cuando no logran acceder finalmente a la carrera y que facilitarían su empleabilidad. Algo así exige, sin embargo, partir de cambios más audaces que los que admite la reforma en la fase de selección de la oposición y que otros países de nuestro entorno ya han abordado.

I. EL PUNTO DE PARTIDA: TIEMPO DE REFORMAS EN (Y PARA) LA JUSTICIA

Preservar un marco jurídico actualizado del funcionamiento de la administración de justicia, así como de la selección, formación y promoción profesional de las personas llamadas a ejercer la función jurisdiccional es un ejercicio de responsabilidad y compromiso democrático. Desde esta perspectiva tiene sentido el esfuerzo realizado por el Gobierno de España al presentar un abanico de iniciativas de reforma en la materia, alguna de ellas condicionada por la necesidad perentoria de acordar la renovación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial tras años de bloqueo. En este sentido, además de la recientemente aprobada Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia que incorpora cambios organizativos y procesales de relevancia como parte del compromiso adoptado por España con la Comisión Europea en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia², hay actualmente en marcha otras tres importantes reformas en lo que afecta a la Justicia.

Nos referimos, en primer lugar, al Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal³, que diseña un nuevo modelo de procedimiento penal en un intento de modernización y refuerzo de las garantías del derecho de defensa con la instrucción en manos del fiscal y la presencia de un juez de garantías. En segundo lugar, destaca la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en forma de proposición de ley orgánica para garantizar la protección frente a acciones judiciales abusivas⁴ cuya voluntad es reducir los actores con capacidad para recurrir a la acción popular y los delitos en los que este instrumento resulta válido, así como una regulación más limitada del momento procesal en el que esta institución jurídica puede operar. Y, en tercer lugar, merece atención la propuesta que incorpora una reforma del proceso de selección de aquellos que ejercerán la función jurisdiccional y quienes aspiran a incorporarse a la carrera fiscal⁵.

Todas estas propuestas de reforma traslucen un impulso reformista audaz que trata de corregir algunos fallos que amerita el sistema. Las iniciativas tienen por delante un largo proceso de discusión parlamentaria antes de que puedan lograr, si es caso, las mayorías pertinentes para su aprobación y entrada en vigor. Con todo, el objeto de este trabajo no es incidir en el contenido material de todas las iniciativas mencionadas. El esfuerzo analítico se centrará únicamente en la última de las propuestas que tiene como propósito una modificación sustantiva del actual modelo de acceso a la carrera judicial y fiscal.

Así, este informe describe someramente las debilidades que manifiesta el modelo

² BOE núm. 3, de 3 de enero de 2025, pp. 796 y ss.

³ El Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal fue aprobado en reunión del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 2020. El Consejo General del Poder Judicial en sesión plenaria de 18 de diciembre de 2024 informó favorablemente la iniciativa que ya había sido elevada al pleno en el mes de junio, añadiendo ahora únicamente un anexo con correcciones formales y actualizaciones en relación con las reformas posteriores a la realización del citado informe.

⁴ Proposición de Ley Orgánica de garantía y protección de los Derechos fundamentales frente al acoso derivado de acciones judiciales abusivas, presentada el 10 de enero de 2025.

⁵ Anteproyecto de Ley orgánica para la ampliación y fortalecimiento de las carreras judicial y fiscal aprobado en reunión de Consejo de Ministros, de 22 de enero de 2025.

de selección de jueces vigente para, desde ahí, abordar los términos concretos de la propuesta de reforma desde una perspectiva crítica. El trabajo señala también los avances de la reforma sin renunciar por ello a apuntar aquellos aspectos de mejora no considerados por la iniciativa, pero sí presentes en el marco del derecho comparado⁶. Nada de eso resta valor a la propuesta de reforma integral que, en sí misma, tiene ya potencial suficiente para iniciar la transformación gradual de la estructura judicial en España necesaria para contribuir mejor a calidad de la justicia.

“Este Informe señala también los avances de la reforma sin renunciar por ello a apuntar aquellos aspectos de mejora no considerados por la iniciativa, pero sí presentes en el marco del derecho comparado”

⁶ Las declaraciones que la propuesta ha provocado ya anticipan las resistencias que las medidas generan. En este sentido, no han pasado desapercibidas las referencias hechas por la presidenta del Tribunal Supremo, Isabel Perelló, en el discurso de entrega de despachos a los 137 miembros de la LXXIII Promoción de la carrera judicial y fiscal (Barcelona, 24 de enero de 2025). En una defensa acrítica del sistema vigente señaló que “es democrático” y “garantiza que cualquier persona, de cualquier procedencia y origen social y cualquiera que sea su ideología pueda competir en igualdad de condiciones apoyada exclusivamente en su esfuerzo individual”. Una afirmación que ignora el incommensurable esfuerzo que la configuración del modelo de selección vigente impone sobre amplias capas de la sociedad hasta llegar a imposibilitar la concurrencia de aspirantes potencialmente vocacionales y talentosos en unas oposiciones que consumen grandes recursos económicos durante largos periodos de tiempo.

II. LA NECESARIA REFORMA DEL SISTEMA DE SELECCIÓN DE JUECES Y FISCALES: EL DESAFÍO DE SUPERAR GRADUALMENTE LAS DEFICIENCIAS DE UN MODELO OBSOLETO, INEFICIENTE Y POCO IGUALITARIO

La Constitución española de 1978 define la justicia como un valor del ordenamiento jurídico junto a la igualdad, la libertad y el pluralismo político. **La justicia es también un servicio público y un poder que emana del pueblo y corresponde administrar, en nombre del Rey, a jueces y magistrados inamovibles, independientes e imparciales.** Quienes tienen que juzgar y hacer ejecutar lo juzgado sin más servidumbre que el sometimiento al Derecho necesitan conocer el ordenamiento jurídico para seleccionar y aplicar la norma que resuelve el caso. Esta fórmula de describir la tarea del juez es, con todo, algo reduccionista. No en vano, el arquetipo de «juez democrático» propio de sociedades complejas con sistemas normativos multinivel demanda de más habilidades que las que necesita un mero aplicador de la ley. De hecho, **la acción de juzgar hoy ya no es una actividad mecánica, ni puramente formalista.** El juez necesita seleccionar la norma idónea de entre una pluralidad de ordenamientos de dimensión nacional, internacional o europeo. El juez debe, a continuación, interpretar la norma de la manera adecuada, lo que puede exigir, en no pocas ocasiones, un reenvío al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, después, tendrá que aplicarla al caso de acuerdo con el mandato del legislador. De ahí que el modelo de juez al que debe aspirar cualquier Estado social y democrático de Derecho como España exija **un esfuerzo formativo más sofisticado** que el que hoy permite inferir de un sistema de selección de jueces y fiscales diseñado sobre fundamentos centenarios y lógicas corporativas.

Antes de entrar en el análisis de las propuestas concretas de reforma que contiene el anteproyecto de ley discutido en Consejo de Ministros en su reunión de 21 de enero, resulta necesario recordar de manera sintética algunas de las claves que configuran el modelo vigente de selección y formación de jueces y fiscales en España que acumula ya cuarenta años de vigencia⁷. Así, cabe apuntar como elemento preliminar que **el modelo de oposición libre** para la selección de los miembros de la carrera judicial y fiscal en España es común para ambos cuerpos. Esto implica que **los temarios a estudiar y la metodología de estudio exigida (memorística y con apoyo de un preparador miembro de la carrera)** es la misma. Lo propio cabe decir en relación con el diseño de los ejercicios que los aspirantes deberán superar **(un ejercicio tipo test y dos ejercicios orales sobre un programa de más de trescientos temas).**

El modelo actual, valioso en otros momentos históricos, **adolece de importantes debilidades** que pocos discuten, aunque resulte más difícil arrancar el acuerdo a la hora de formular las alternativas. Tales debilidades nos permiten, en todo caso, calificar al modelo de obsoleto, ineficaz y falto de equidad. Efectivamente, parece razonable sostener la conveniencia de modificar un sistema obsoleto de selección de funcionarios públicos, pensado y diseñado para momentos históricos donde la prioridad

⁷ El acceso a la carrera judicial y fiscal está regulado en los artículos 301 a 315 de la Ley orgánica del Poder Judicial, 6/1985, de 1 de julio (BOE núm. 157, de 2 de julio de 1985).

era garantizar la objetividad en la selección final de un cuerpo de funcionarios⁸. **Con el tiempo, la fórmula decimonónica ha dado lugar a un modelo de aprendizaje memorístico y acrítico inservible** que no responde a las necesidades de quien está llamado a ejercer la función jurisdiccional en el siglo XXI.

“El modelo actual adolece de importantes debilidades que nos permiten calificarlo de obsoleto, ineficaz y falta de equidad”.

Más allá de las razones que justificaron el diseño inicial del modelo en términos de evitar virtuosamente el riesgo de arbitrariedad, la realidad da muestras de que hoy el método esencialmente memorístico ya no es óptimo para lograr el mismo propósito de entonces, ni tampoco es válido para atender las necesidades de las sociedades democráticas del momento. Defender la oportunidad de una reforma no niega el valor que todavía tiene en el proceso de selección de jueces y fiscales lograr que todo aspirante adquiera un buen conocimiento del ordenamiento jurídico o, mejor aún, del sistema de normas. El reparo no radica en esencia ahí. Se trata, más bien, de analizar si **el sistema de memorizar acríticamente un temario logra ese aspirado conocimiento sobre un ordenamiento jurídico que resulta inabarcable**. Asimismo, resulta imposible obviar en este análisis las lagunas que el sistema vigente arroja **en términos de nuevas competencias y habilidades que necesita adquirir** quien forma parte de un poder del Estado y administra un derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Junto a la **obsolescencia del modelo** de estudio y pruebas a realizar por los aspirantes en los términos expuestos, las críticas al modelo vigente también están vinculadas con la **ineficacia de un sistema de selección** que ya contemplan estudios sobre la materia. Algunas de estas ineficiencias están vinculadas con el **número de años empleados** para la preparación de la oposición (una media de entre cuatro y cinco), los recursos económicos consumidos durante la preparación y **la dudosa formación obtenida**. Tampoco es despreciable en términos de ineficiencia del sistema valorar las elevadas tasas de abandono de los aspirantes y, en este caso, **la nula utilidad del esfuerzo realizado por quienes no logran superar el proceso** en términos de empleabilidad posterior. Una realidad que conviene también afrontar como han hecho países de nuestro entorno.

Finalmente, la crítica al modelo de oposición ha estado centrado en la falta de equidad y de oportunidades efectivas que provoca un método de preparación que impone una carga económica muy fuerte y difícil de soportar para las familias con estructuras económicas más frágiles. Algo así provoca, de partida, una pre-selección de la extracción social del potencial aspirante a ocupar un puesto en el ámbito de la judicatura y la fiscalía. De no corregirse esta realidad **se vacía de contenido el principio de igualdad en el acceso a la función pública**, además de negar espacio a la diversidad.

⁸ Artículo 94 de la Constitución de 1868 y desarrollado mediante la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870 en vigor hasta la aprobación de la actualmente Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio (BOE núm. 157, de 2 de julio de 1985).

Las deficiencias del sistema vigente expuestas tienen envergadura suficiente para justificar la necesidad de una propuesta de reforma integral del modelo de acceso a la carrera judicial y fiscal. De hecho, solo una iniciativa que abarque todos los elementos que configuran el diseño del sistema puede afrontar las debilidades que hacen del modelo de selección actual una solución poco sostenible. El análisis de la propuesta de reforma permitirá apuntar sus aciertos y **señalar aquellos aspectos que, si bien no han sido considerados ahora, tendrán sentido incorporarlos al debate en un proceso de corte gradualista como el que necesariamente implica una transformación profunda de la carrera judicial.**

III. LAS CLAVES DE LA REFORMA: UNA PROPUESTA INTEGRAL QUE ATIENDE (ALGUNAS) DEFICIENCIAS DEL SISTEMA

1. La calidad de la justicia no es solo un problema de cantidad: la importancia de definir el arquetipo de juez que necesita la sociedad

La calidad objetiva (y percibida) del servicio público de la justicia está íntimamente relacionada con la confianza que los ciudadanos depositan en los tribunales para resolver sus problemas. Garantizar niveles elevados de calidad en el desempeño de la función jurisdiccional exige, sin duda, contar con un número adecuado de jueces y fiscales. A fecha de 1 de enero de 2024 había en España 5.305 miembros de la carrera judicial en activo⁹ lo que representa una media aproximada de 12 jueces por cada 100.000 habitantes. La cifra está todavía lejos de la media de la Unión Europea que **se sitúa en 18 jueces por cada 100.000 habitantes**. Con estos datos, la ampliación de las plantillas es una reivindicación necesaria que las fuerzas políticas mayoritarias en el Parlamento parecen compartir. En este sentido, basta apuntar cómo la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tramitada como resultado del acuerdo entre el PP y el PSOE para la renovación del Consejo General del Poder Judicial, declara en su exposición de motivos que “a futuro, resultará de todo punto necesario también adecuar la estructura de la plantilla judicial y fiscal mediante la provisión de 200 plazas cada año, de tal forma que, en cinco años, se produzca un incremento de 1.000 jueces y fiscales”.

El compromiso político con la necesidad de incrementar la «cantidad» de jueces y fiscales está, por lo tanto, fuera de la discusión¹⁰. Sin embargo, las posibles deficiencias que pudieran apreciarse hoy en la administración de justicia no están únicamente conectadas con el número de efectivos que la hacen posible. Al margen de otros problemas que pretenden afrontar reformas ya en marcha, uno de los debates más complejos es el referido al **arquetipo de juez¹¹ al que España debe aspirar y si el sistema actual de acceso a la carrera permite alcanzarlo**.

Algunas preguntas pueden ayudar a la reflexión, ¿se puede afirmar que el método de memorizar acríticamente temas de redactado pobre sigue siendo la forma de mostrar dominio **sobre el ordenamiento jurídico o las técnicas de interpretación**

⁹ Datos tomados del Informe sobre la estructura de la carrera judicial que recoge la realidad judicial a fecha 1 de enero de 2024. En el informe se desglosan estos datos de acuerdo a una pluralidad de criterios como el de género o las modalidades de acceso que resulta valioso analizar.

¹⁰ El acuerdo de 3 de diciembre de la Comisión de Selección a la que se refiere el artículo 305 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, por el que se convocan pruebas selectivas para la provisión de plazas de alumnos y alumnas de la Escuela Judicial para su posterior acceso a la Carrera Judicial por la categoría de juez/a, y plazas de alumnos y alumnas del Centro de Estudios Jurídicos, para su posterior ingreso en la carrera fiscal por la categoría de Abogado Fiscal (BOE núm. 291, de 4 de diciembre de 2024). El total de plazas convocadas por el turno libre asciende a 120 para la carrera judicial y 80 para la carrera fiscal.

¹¹ Para una aproximación detallada a los distintos arquetipos de juez en el plano nacional, internacional y europeo véase el *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* cuyo núm. 27 del año 2023 está dedicado a las “Culturas jurídicas y arquetipos judiciales”.

del mismo¹²? ¿Se puede reclutar jueces capaces de argumentar jurídicamente la aplicación de una ley y hacer dicha argumentación comprensible **sin una prueba escrita que así lo acredite**? ¿Cómo probar la fidelidad de los seleccionados a los valores de un Estado que es tan social y democrático como de derecho?¹³ Y, más aún, **¿resulta razonable que no haya una prueba de idioma** para una oposición que selecciona altos funcionarios del Estado cuya función jurisdiccional exige espacios de colaboración y diálogo con tribunales de otros Estados, tribunales europeos o tribunales internacionales? En suma, ¿responde el actual modelo de selección y formación de jueces y fiscales a tales necesidades? El análisis del modelo vigente y los cambios que propone la reforma presentada puede ayudarnos a responder a las preguntas formuladas en una perspectiva de análisis que no se agota con el horizonte temporal que plantea el texto legislativo actualmente en discusión.

2. El modelo de acceso a la carrera judicial y fiscal: la oposición única como sistema de selección preferente y el concurso como complemento imprescindible

La oposición única como sistema válido: las reformas que el modelo necesita

> La oposición: (todavía) garantía de objetividad

La oposición (o turno libre) es el sistema generalizado de acceso a la carrera judicial y fiscal en España y es, todavía, un sistema válido que garantiza la selección en función del mérito y la capacidad. Desde 2001, la oposición es, además, común para ambos cuerpos¹⁴. Le corresponderá al opositor que haya superado la fase de oposición decidir, en función de la puntuación obtenida y las plazas de la convocatoria, si desea realizar el curso de formación práctico en la Escuela Judicial o en el Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio lo que determinará, finalmente, su ingreso en uno u otro cuerpo.

La función que desempeña un juez poco tiene que ver con la que en la actualidad desempeña un fiscal. También desde la perspectiva de los principios que rigen su actuación las figuras del juez y del fiscal resultan radicalmente diferentes. El juez, llamado a resolver un asunto conforme a Derecho, opera bajo los **principios de independencia e imparcialidad**. El fiscal, encargado de promover e impulsar la acción de la justicia, lo hace bajo los **principios de**

¹² No faltan trabajos académicos que discuten que la función jurisdiccional sea un proceso deductivo aséptico en el que la aplicación del derecho no se vea influido por otros elementos de carácter subjetivo. En este sentido, OLTHUIS, E., “The role of attitudes in the professional judicial decision-making process: a work in progress”, *Recht der Werkelijkheid*, 2020. De darse por válida esta hipótesis, los procesos de selección y formación de miembros de la carrera judicial deberá considerar los instrumentos para su corrección.

¹³ Algunas de estas preguntas configuraron la reflexión que ya expusimos en “La selección de jueces sí admite debate”, *El País*, 18.07.2024.

¹⁴ La ley contempla también el acceso a la carrera judicial mediante designación por parte del Consejo General del Poder Judicial. Se trata de una plaza de las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia que se cubre por un jurista incluido en ternas presentadas por las asambleas legislativas de la Comunidad Autónomas. También ocurre lo propio con una de cada cinco plazas de las salas del Tribunal Supremo que se cubren entre abogados y juristas de reconocido prestigio con más de quince años de antigüedad (artículos 343, 345 y 347 LOPJ).

legalidad, dependencia jerarquía y de unidad de actuación. Nada de esto impide, sin embargo, defender la conveniencia de preservar la misma oposición para la selección de las personas que se incorporarán a la carrera y, como ocurre ya ahora, dejando la especialización para quienes acceden a la fase de formación después de haber superado las pruebas de selección. La fórmula será tanto más recomendable si el Ministerio Fiscal ve finalmente acrecentadas sus competencias con la función de instrucción en los procesos penales en los términos que plantea el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal anteriormente citado¹⁵.

“El juez, llamado a resolver un asunto conforme a Derecho, opera bajo los principios de independencia e imparcialidad. El fiscal, encargado de promover e impulsar la acción de la justicia, lo hace bajo los principios de legalidad, dependencia jerarquía y de unidad de actuación”

> El Grado en Derecho: un acceso directo que admite debate

El Grado en Derecho es la titulación requerida para poder acceder directamente a las oposiciones de juez o fiscal¹⁶. El acceso a la carrera judicial por el turno libre no exige acreditar una formación profesional previa¹⁷, ni tampoco se exige una titulación académica de posgrado. La reforma acierta al no introducir ahora cambios encaminados a endurecer los criterios académicos para participar en este proceso ya sea por la vía de exigir una titulación académica superior a la de Grado o por la vía de exigir experiencia profesional previa¹⁸. No es difícil, sin embargo, que la reflexión se pueda plantear a futuro en un contexto de modificación de la estructura de pruebas de selección.

Así, la exigencia de una titulación de posgrado para el acceso a la carrera judicial en forma de Master cobraría cierto sentido si se contemplara la creación de un Master de formación especializado para la carrera judicial y fiscal ahora

¹⁵ El Ministerio Fiscal ya realiza la función de instrucción en los procesos penales a menores de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero reguladora de la responsabilidad penal de los menores (BOE núm. 11 de 13.01.2000).

¹⁶ También ocurre así en Italia.

¹⁷ La formación profesional previa por un tiempo de 10 años es exigida en España para el acceso a la carrera judicial por la vía del llamado «cuarto turno» en los términos que se detallará en el apartado III.2.2. También en países de nuestro entorno como es el caso de Francia (8 años) o Alemania (3 años) se exige una experiencia profesional previa para el acceso a la judicatura. Lo propio cabe decir en el caso de Estados Unidos, aunque allí no podría entenderse de otra manera porque no existe el modelo de carrera judicial tal y como lo entendemos en España (acceso principal por vía de oposición, carrera marcada por el escalafón y derecho a promoción). La extradición judicial en Estados Unidos procede de otras profesiones jurídicas, principalmente abogados con dos años de experiencia profesional. Vale la pena recordar, no obstante, que el ejercicio de la abogacía precisa acreditar estudios de Derecho y haber superado el correspondiente examen de la llamada Bar Association.

¹⁸ Esta exigencia resultaría más difícil de justificar para el acceso a la carrera por el turno libre mientras persista una vía de acceso específica para profesionales y conocida como «cuarto turno». En todo caso, de considerarse la experiencia profesional previa como un requisito valioso también para el acceso por el turno libre podría modularse a la baja el número de años de ejercicio de la profesión requeridos.

inexistente. Los contenidos teóricos y prácticos del citado Máster, así como el profesorado encargado de su impartición debería estar en todo caso regulado por ley¹⁹. El Master, en los términos descritos, debería poder ofertarse en el marco del sistema universitario, pero en régimen de colaboración con la Escuela Judicial. La configuración de una propuesta como la descrita exigiría repensar en su integridad la fase selectiva de la oposición lo que no parece realista en el corto plazo para la carrera judicial y fiscal.

El concurso público y la diversidad en la carrera: una vía de acceso a reforzar

La Ley Orgánica del Consejo General del Poder judicial previó la posibilidad de que el acceso a la carrera judicial pudiera realizarse también mediante la fórmula del concurso para juristas de reconocida competencia con diez años de experiencia profesional o miembros del Cuerpo de Letrados de la Administración. Los aspirantes deben superar, en este caso, tres pruebas: una valoración de méritos, la elaboración de un dictamen sobre un caso práctico y la realización de una entrevista. Esta fórmula de selección se conoce como «cuarto turno» para los juristas de reconocida competencia o «tercer turno» para los miembros del Cuerpo de Letrados de la Administración. También existe un acceso similar en el caso del Tribunal Supremo llamado «quinto turno».

La convocatoria para cubrir las plazas de conformidad con este modelo de selección se realiza por especialidades lo que impide a quienes así han accedido a la carrera judicial ocupar una plaza que no sea de la especialización por la que concurren. Los aspirantes que superen el proceso deberán realizar el proceso de formación práctica de doce semanas en la Escuela Judicial. La fórmula, todavía vigente, ha permitido **el acceso a la carrera judicial de profesionales de reconocido prestigio, aunque no en la proporción prevista legalmente (25%)**²⁰ Algo así ha sido posible por la incapacidad (o falta de voluntad) para garantizar la misma periodicidad en la convocatoria de plazas del «cuarto turno»²¹ que la que se impone para el acceso por el turno libre.

Pues bien, la propuesta de reforma mantiene la esencia de esta vía de acceso a la judicatura sin alternar ni el tipo de aspirantes que pueden acceder a ella, ni los años requeridos de experiencia profesional, ni las pruebas selectivas que deberán realizar, ni tampoco el periodo de formación que deben acreditar en la Escuela Judicial. La propuesta de reforma sí aborda el problema detectado en relación con la falta de periodicidad de la convocatoria de plazas. En este sentido, incorpora la obligación de convocar simultáneamente la provisión de plazas a la carrera judicial por el modelo de turno libre y por el de concurso. Se trata de una iniciativa importante que fortalece,

¹⁹ El modelo en el que inspirarse podría ser el Master de acceso a la Abogacía y la Procura cuyos detalles están descritos en la nota al pie 31. La idea está desarrollada con más detalle en URREA CORRES, M.: “Un nuevo modelo de acceso: un espejo en el que las profesiones jurídicas pueden mirarse”, *Iuris: actualidad y práctica del Derecho*, núm. 164, 2011, pp. 23-25.

²⁰ Las cifras, de hecho, no pueden ser más elocuentes: del total de jueces que hoy conforman la carrera judicial en España 4.740 accedieron por el turno libre y 565 por concurso como juristas de reconocida competencia («cuarto turno») y miembros del Cuerpo de Letrados de la Administración («tercer turno»).

²¹ El incumplimiento de la ley en los términos expuestos se ha agravado por una práctica, no testimonial, consistente en dejar plazas desiertas. Algo que resultaría irreprochable si la razón encontrara justificación en una pretendida falta de preparación técnica de los profesionales de reconocido prestigio que aspiran a formar parte de la carrera judicial. No sería aceptable en el supuesto de que fuera la evidencia de una resistencia, cuando no rechazo hacia cualquier proceso de apertura de la carrera a nuevos perfiles profesionales.

sin duda, la vía de acceso del concurso y que acelerará el ingreso en la carrera judicial de un número significativo de jueces con carreras profesionales previas en el mundo del Derecho que contribuirán a incrementar la diversidad en la carrera judicial. La reforma también incorpora por primera vez esta vía de acceso para la carrera fiscal.

Otras opciones no válidas: la controvertida selección de jueces por votación popular

En España no está contemplado el sistema de elección popular como mecanismo válido de selección de jueces y/o fiscales²². No es una fórmula que se descarte en algunos países²³, aunque sólo México la contempla para *todos* los miembros de la carrera judicial: desde los jueces de distrito pasando por los magistrados de circuito y los ministros de la Suprema Corte, además de los integrantes del Tribunal Electoral. Se trata de una reforma recientemente aprobada²⁴ cuya implementación requiere la sustitución en dos fases de los jueces actuales de carrera por los que vayan a ser elegidos mediante voto popular. El proceso se abordará en 2025 y 2027. Los jueces miembros de la carrera que están en activo y que serán sustituidos en 2025 ya han sido designados mediante un sorteo público televisado y procede ahora ejecutar el proceso de elección popular de quienes ocuparan sus puestos.

El impacto que pueda tener una reforma de esta envergadura en la independencia e imparcialidad de los jueces o en la calidad del servicio que los elegidos puedan llegar a prestar no es fácil de documentar todavía, aunque los requisitos para concurrir al proceso de elección ya permiten anticipar alguna conclusión²⁵. **En todo caso, las críticas que el modelo diseñado ha suscitado inciden en que su configuración resulta de dudosa conformidad con los estándares de independencia que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la que México es todavía parte.**

Más allá del caso de México, la cultura jurídica continental en la que se integra nuestro modelo judicial **no aconseja pensar en la elección popular como una fórmula válida para la selección de aspirantes a incorporarse a la carrera judicial y fiscal.**

22 La ley Orgánica 5/1995 del Tribunal del Jurado contempla el sorteo para la selección de los miembros integrantes del jurado popular. El artículo 101 de la ley orgánica del Poder Judicial prevé la elección de los jueces y juezas de paz por el pleno del Ayuntamiento para su posterior nombramiento por las salas de los Tribunales Superiores de Justicia.

23 En Estados Unidos cada Estado determina su propio sistema de elección judicial y hay veinte Estados que eligen a los jueces de algunos de sus tribunales mediante fórmulas de elección popular (con o participación de partidos políticos). Otros modelos otorgan al poder ejecutivo la competencia para nombrar a los jueces. En el nivel federal es el caso del Tribunal Supremo cuyos miembros, con mandato vitalicio, son elegidos por el Presidente, aunque su propuesta deba contar con la aprobación del Senado.

24 La reforma judicial fue recurrida, entre otros, por dos partidos políticos de la oposición (el PRI y el PAN) y el pleno de la Suprema Corte de México se pronunció el 5 de noviembre de 2024. El voto de tres magistradas y un magistrado impidió alcanzar la mayoría suficiente (8 sobre 11) que hubiera permitido al Tribunal aprobar la propuesta de sentencia sometida al pleno que declaraba inconstitucional la elección popular de los jueces de distrito y magistrados de circuito; no así la elección popular de la Suprema Corte y del Tribunal electoral. Como consecuencia de ello, la reforma ya vigente ha empezado a desplegar efectos jurídicos.

25 Los aspirantes deben ser mayor de edad, haber cursado estudios de derecho (con un promedio en el expediente académico de 8 y 9 en aquellas calificaciones más próximas a la actividad jurisdiccional) y acumular una experiencia profesional de 3 ó 5 años (dependiendo del órgano jurisdiccional al que se aspira). Además de expresar la voluntad de querer ser elegido, todo aspirante deberá también incorporar cinco cartas de recomendación de sus vecinos.

El firme mandato constitucional de selección de funcionarios mediante procedimientos objetivos que respondan a criterios de mérito y capacidad determina bien el perímetro en el que discutir sobre los modelos válidos de acceso a la carrera.

Las claves del modelo en la fase de selección: programa y metodología de estudio

El conocimiento jurídico que necesita un juez: un programa mejorable y una metodología necesitada de cambio

> El programa de estudio: demasiado extenso y con lagunas evidentes

El programa de estudio para el modelo de acceso a la carrera judicial y fiscal por el turno libre está formado por trescientos veintiocho temas que abordan el estudio de la ¿totalidad? del ordenamiento nacional. Una primera debilidad que se percibe tras un análisis detallado de los temas que componen el programa es la escasa atención que en la actualidad se presta al estudio del Derecho de la Unión Europea. **Apenas cuatro temas están directamente relacionados con la Unión Europea.** Tal realidad resulta difícil de aceptar cuando el aspirante a juez o fiscal tendrá que resolver en no pocas ocasiones acudiendo al ordenamiento jurídico europeo, tomando en cuenta jurisprudencia europea o planteando previamente una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión. Con todo, la deficiencia expuesta no es difícil de solucionar y en modo alguno requiere una modificación del sistema de acceso a la carrera. Basta con un ejercicio de revisión del programa en profundidad para dar cabida en términos más generosos al Derecho de la Unión.

La propuesta de reforma parece consciente de esta realidad y de lo conocido se deduce la voluntad de darle al citado Derecho europeo la importancia que tiene por su impacto en nuestro sistema normativo, institucional y judicial²⁶. El riesgo está, con todo, en que el guiño acabe en un avance puramente nominal como parte del título de uno de los bloques temáticos que configurarán el objeto de la nueva prueba oral (“derecho constitucional y de la Unión Europea”). Hacer efectiva la intencionalidad de la reforma en esta materia exigirá que también el Derecho de la Unión Europea esté presente en los casos prácticos que configuren la prueba.

Más allá de la reflexión sobre la extensión del programa y las lagunas de su contenido, resulta imprescindible apuntar **la falta de calidad de los materiales de estudio que los aspirantes utilizan para preparar los temas de la prueba oral.** El contenido más bien pobre y su redactado plano y en ocasiones poco depurado²⁷ permite cuestionar que su estudio pueda contribuir a incrementar realmente un conocimiento jurídico sofisticado. Las deficiencias expuestas no descubren, sin embargo, nada que no sea hartamente conocido.

²⁶ La importancia del Derecho de la Unión Europea solo debe considerarse en el proceso de selección y formación de un aspirante a la carrera, también debe configurar uno de los ejes prioritarios en la formación continua. Así lo reivindica la propia Unión Europea en su Estrategia sobre formación judicial para el periodo 2021-2024. Véase en nota al pie 29.

²⁷ En este mismo sentido, tales textos han sido calificados como “un amplio elenco de nociones-píldora debidamente esterilizadas en cuanto desprovistas de cualquier apunte no ya crítico, sino incluso de algún nivel doctrinal integradas, esencialmente, por el contenido de los textos legales de cada disciplina, con descarte de todo lo demás y el resultado de una presentación esquemática y atomizada de las distintas instituciones, inmersas en una suerte de inmovilidad atemporal y aporética”, en ANDRÉS IBÁÑEZ, P.: “Qué juez?”, Teoría y Derecho, núm. 23, pp. 14-31, en p. 20.

> La metodología de estudio: el reto de superar el estudio memorístico

La metodología de preparación de las dos pruebas orales de acceso a la carrera judicial que hoy existen en el turno libre (también las de la carrera fiscal) está asentada en entrenar la memoria. De hecho, la fórmula vigente consiste exclusivamente en memorizar los temas del programa y recitarlos acriticamente a golpe de cronómetro ante el tribunal evaluador. El modelo, como ya se ha indicado anteriormente, es decimonónico e ineficaz para entrenar aquellas competencias que hoy requiere el arquetipo de juez democrático. De ahí que una reforma del sistema de acceso ambiciosa deba estar orientada a sustituir este método por otro que favorezca la adquisición de competencias de razonamiento y argumentación jurídica, entre otras muchas. Lograr este propósito no es tarea sencilla y parece claro que el éxito en el resultado final puede estar muy condicionado por una aproximación gradualista que contribuya a absorber las resistencias que puedan surgir.

La necesidad de romper con dinámicas de estudio memorístico no aspira, con todo, a prescindir de la memoria como una herramienta útil en todos los campos del saber, también en el ámbito de las ciencias jurídicas. Se trata, más bien, de ir apartando gradualmente el método de memorización acrítica como pilar fundamental para la selección de quien está llamado a resolver a partir de un ejercicio argumental de selección de normas, interpretación y aplicación de las mismas para formular la respuesta al caso por escrito en forma de sentencia. Hay una pregunta que puede ayudarnos a identificar la verdadera dimensión del problema ante al que la reforma debe poder dar solución. Un aspirante a la carrera judicial destina hoy una media de entre cuatro y cinco años de preparación y lo hace de acuerdo a una metodología que en ningún momento le entrena para hacer el trabajo al que aspira: redactar una sentencia que resuelva un conflicto conforme a Derecho en un lenguaje comprensible para el administrado ¿Es aceptable?

La propuesta de reforma aprobada por el Consejo de Ministros incide sobre esta cuestión con una solución que no es de máximos, pero permitirá mejorar el modelo. De hecho, se limita a eliminar una de las dos pruebas orales existentes para dar cabido a una prueba escrita con un caso práctico. La modificación tiene, con todo, un efecto positivo sobre el modelo vigente. En primer lugar, permite erosionar siquiera parcialmente el sistema de estudio memorístico al reducirse las pruebas cuya superación se apoya en el entrenamiento de esta habilidad. **Y, en segundo lugar, al incorporarse una prueba escrita en forma de resolución de caso práctico el aspirante tendrá que probar su capacidad para buscar soluciones jurídicas a un caso real.** No es fácil anticipar, sin embargo, la capacidad que pueda tener la sustitución de una de las pruebas orales sobre el número de años de estudio que seguirá requiriendo la superación de la oposición. Abordar esta problemática con efectos visibles requeriría, a mi entender, eliminar cualquier prueba oral consistente en recitar temas. En el caso de querer preservar la prueba oral también ayudaría reducir significativamente aquellas partes del temario que serían evaluadas con esta fórmula memorística.

Los tipos de prueba y el papel del preparador: elementos determinantes para la selección del arquetipo de juez

> La prueba escrita en forma de caso práctico: una mejora sustantiva

Las pruebas correspondientes a la fase de selección de la oposición consisten, como ya hemos anticipado, en una prueba tipo test (compuesta por 100 preguntas sobre derecho constitucional, derecho civil, derecho penal y derecho procesal) y dos pruebas orales donde el aspirante a la carrera judicial y fiscal por el turno libre se limitará a reproducir ante el tribunal de selección el contenido de los temas asignados por sorteo en un tiempo determinado. La prueba tipo test, que la propuesta de reforma mantiene, no tiene más propósito que el de eliminar un número significativo de aspirantes.

Por lo que respecta a las pruebas orales ya hemos subrayado su anacronismo e inutilidad para seleccionar adecuadamente al arquetipo de juez democrático, más allá del impacto que las mismas provocan en la (de)formación jurídica de los candidatos. La reforma mantiene, con todo, una prueba oral de estas características cuyo desarrollo será grabado como un esfuerzo de transparencia y garantías sobre el resultado de cada uno de los aspirantes.

La incorporación de una prueba escrita encaminada a valorar las capacidades de redacción y argumentación, así como las de razonamiento y motivación es una aportación positiva de la propuesta de reforma para erosionar las debilidades de un modelo asentado en la memoria. También lo es el hecho de que su corrección garantice el anonimato. La prueba enfrentará al aspirante a la resolución de un caso práctico **para lo cual deberá evidenciar no sólo conocimientos jurídicos, sino solvencia en la argumentación, así como capacidad para ofrecer por escrito una solución en un ejercicio donde el rigor jurídico no comprometa la comprensión de la resolución.** La complejidad y multidisciplinariedad de los casos que configuren la prueba permitirá seleccionar a los aspirantes con procesos que simulan mejor la actividad ordinaria a la que se enfrenta un juez o fiscal.

“La incorporación de una prueba escrita encaminada a valorar las capacidades de redacción y argumentación, así como las de razonamiento y motivación es una aportación positiva de la propuesta de reforma para erosionar las debilidades de un modelo asentado en la memoria”.

Más allá de las consecuencias que esta prueba tenga sobre el perfil de los candidatos seleccionados, el diseño de ésta impacta también de una manera sustantiva en la configuración de otro arcaísmo en el modelo vigente de selección de aspirantes a la carrera judicial y fiscal. **Nos referimos a la figura del «preparador».** Así, la preparación para la resolución de un caso práctico requiere de una exigencia, dedicación y pericia técnica que muta de raíz el perfil

de los equipos profesionales que podrán acompañar con éxito el proceso de preparación de los futuros opositores.

> La preparación: un registro de preparadores y centros públicos de preparación

La preparación de las pruebas que configuran hasta el momento la oposición en el turno libre ha dado lugar a una figura clave para los opositores: el preparador. El preparador es un miembro de la carrera judicial y fiscal (también existe la misma figura en el resto de oposiciones del ámbito jurídico y más allá) que acompaña al aspirante en la fase de estudio y desarrollo de las pruebas de la oposición.

La función desempeñada por el preparador ha consistido tradicionalmente en escuchar la presentación por parte del aspirante de los temas en la forma, ritmo y tiempo propios que exigen las dos pruebas orales contempladas en el vigente modelo de selección. Tal actividad se realiza a cambio de una remuneración. **La opacidad sobre los preparadores y las condiciones en las que los mismos perciben honorarios por estos servicios son dos cuestiones no menores necesitadas de atención.**

Pues bien, la propuesta de reforma no oculta su determinación para abordar tales elementos clave en la oposición y sugiere dos fórmulas de intervención. La primera de ellas implica la **previsión de un registro de preparadores**. De esta manera, se facilita la tarea de identificación de las personas que se ocupan de esta actividad lo que resulta relevante para la propia administración de justicia (en lo que afecta a la declaración de compatibilidad) y también a la hacienda pública (en lo que implica la declaración fiscal de todo ingreso económico). Además, la medida resulta muy relevante también para los propios aspirantes a un proceso selectivo que, de manera más sencilla y equitativa, podrán identificar al grupo de preparadores disponibles. Más aún, cuando el diseño de la nueva prueba de casos prácticos dotará a la función del preparador de mayor valor añadido y lo aleja de la función clásica de simple «escucha» al aspirante en su recitación de temas.

La segunda medida, y más ambiciosa, implica **la creación de un centro público de preparación con diferentes sedes en el territorio nacional**. La iniciativa no solo servirá para institucionalizar una práctica informal, sino también permitirá ensanchar las oportunidades de todo aquel que concurra a las oposiciones al democratizar, de manera más efectiva también en términos geográficos, el sistema de preparación. No es difícil de imaginar que será este centro el lugar natural de preparación de la prueba de resolución de caso práctico que incorpora la propuesta de reforma. Tampoco hay que descartar el florecimiento de centros privados que compitan por tasas de éxito.

Las condiciones de preparación: becas para garantizar la igualdad en el acceso

La igualdad de oportunidades exige remover aquellos condicionantes que dificultan a muchos poder concurrir a una oposición cuya preparación exige años de dedicación exclusiva. **La reforma acierta al perfeccionar un sistema de**

becas ya existente²⁸ en, al menos, dos sentidos. De una parte, al garantizar por ley orgánica su previsión se logra limitar los riesgos ciertos de reversión; y, de otra, **al incrementar su dotación económica hasta equiparar la beca al valor del Salario Mínimo Interprofesional se ofrece una verdadera oportunidad para aquellos aspirantes con barreras económicas de entrada** a la preparación de una oposición que se alarga mucho en el tiempo.

Las dos medidas resultan, a mi juicio, muy acertadas porque contribuyen a ensanchar las oportunidades de quienes descartan *ab initio* esta salida profesional por falta de recursos económicos para garantizarse unos años con dedicación exclusiva al estudio. Más allá de remover obstáculos que impiden configurar un ecosistema que facilite la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública en los términos que impone el mandato constitucional, la previsión de becas económicamente bien dotadas trae como consecuencia también el potencial acceso a la carrera judicial de aspirantes que representan una pluralidad y diversidad de orígenes sociales y familiares muy necesaria. La consecución de esa realidad más plural en el acceso a la carrera contribuirá también a permear de diversidad una cultura judicial muy condicionada por la homogeneidad de origen social, familiar y de ideología que todavía hoy se aprecia en la carrera judicial y fiscal.

“La consecución de esa realidad más plural en el acceso a la carrera contribuirá también a permear de diversidad una cultura judicial muy condicionada por la homogeneidad de origen social, familiar y de ideología que todavía hoy se aprecia en la carrera judicial y fiscal”.

La medida de reforma descrita es imprescindible, pero no resulta suficiente. **No lo es, al menos, para afrontar con garantías de éxito el exceso de corporativismo y las consecuencias que el mismo implica en relación con la responsabilidad y la rendición de cuentas de quienes forman parte de un mismo cuerpo funcional.** El abordaje de esta problemática exige incidir también en otros ámbitos como el relativo a la selección, composición y funciones del Consejo General del Poder Judicial²⁹.

²⁸ Las becas SERÉ fueron creadas en 2022 con el objetivo de impulsar la igualdad de oportunidades en el acceso a la carrera judicial y fiscal. La convocatoria de 2024 ha contado con una dotación económica de 8 millones de euros (fueron 5,2 millones en la convocatoria de 2023 y 1,2 millones de euros en la de 2022) que ha permitido la concesión de un millar de ayudas de 8.000 euros al año. Véase Orden PJC/491/2024, de 23 de mayo (BOE núm. 126, de 24 de mayo).

²⁹ El Consejo General del Poder Judicial ha dado cumplimiento al mandato recibido para la elaboración de un informe relativo al modelo de elección de sus miembros. El CGPJ no ha logrado un acuerdo sobre la fórmula idónea para elegir a los miembros del CGPJ. El informe, presentado el 5 de febrero, contiene dos modelos: uno asentado en la elección directa de los vocales del CGPJ por los jueces y, el otro, que preserva la participación del poder legislativo a partir de una lista cerrada de candidatos elaborada por los jueces. La fórmula que finalmente sirva para elegir a futuro los miembros del CGPJ no es neutra. A nuestro entender cualquier propuesta encaminada a eliminar la participación del poder legislativo redundará en aproximaciones corporativas que tienen su impacto posterior en el régimen disciplinario y en la carrera de ascensos.

La composición del tribunal evaluador: una cuestión importante

La composición de los tribunales encargados de evaluar las pruebas de los aspirantes a la carrera judicial y fiscal es un elemento mollar en cualquier intento de incrementar la diversidad en el acceso a la carrera judicial y fiscal. De hecho, **solo incorporando diversidad en la propia composición de los tribunales se logrará mitigar el riesgo de seleccionar candidatos que respondan de manera mimética a un perfil homogéneo** de «juez» y, quizás, ya muy alejado del arquetipo de juez al que se aspira. El riesgo señalado es real y son varias las causas que lo motivan. La primera tiene que ver con el papel del preparador que moldea al aspirante a «imagen y semejanza» de lo que los miembros de la carrera esperan. La segunda está conectada con la composición también homogénea del tribunal evaluador. De hecho, al ser sus componentes mayoritariamente miembros de la carrera judicial o fiscal tenderán a buscar en los aspirantes el mismo perfil de juez o fiscal que ellos representan. No en vano, quien selecciona sabe que selecciona a miembros de la carrera, pero sobre todo a compañeros y compañeras con los que puede estar obligado a trabajar.

Sin embargo, lo conocido de la propuesta de reforma no incide en esta cuestión que, a nuestro entender, resulta muy relevante en la búsqueda del propósito que la reforma persigue. En este sentido, resultaría altamente recomendable ampliar el conjunto de profesionales no pertenecientes a la carrera judicial y fiscal en los tribunales de acceso a la carrera. Más allá de dar cabida a un representante del mundo académico (actualmente en forma de catedrático de derecho) o de otras profesiones jurídicas (abogados o abogados del Estado) **debería valorarse la conveniencia de incorporar a otros profesionales que no pertenecen al ámbito jurídico, pero que son actores relevantes en el marco de un proceso judicial**³⁰. Todo ello, además de la cuestión de género, puede contribuir a los objetivos de diversidad y pluralidad que la propuesta de reforma del acceso aspirar a conseguir.

Más allá de la fase de selección: la formación en la Escuela Judicial (y el Centro de Estudios Jurídicos) antes de la entrega de despachos

La Escuela Judicial como centro de formación de jueces: un compromiso con la mejora constante

> La formación en el acceso a la carrera: una exigencia democrática

La reforma confirma a la Escuela Judicial como el centro de formación de los aspirantes a la carrera judicial³¹. La formación es, de facto, la función principal que desempeña la Escuela, aunque la legislación que la regula le otorgue también

³⁰ Una realidad ya reconocida en países con modelo de selección y formación de miembros de la carrera judicial y fiscal similares al nuestro como es el caso de Francia. También el Reino Unido incorpora perfiles jurídicos y no jurídicos (lay members) como miembros de la Judicial Appointment Commission (JAC), órgano creado en 2006 y encargado de seleccionar candidatos para cubrir vacantes cuya decisión última sobre el candidato elegido corresponderá a las autoridades de nombramiento.

³¹ Un modelo similar al que existe en Francia en torno a la École Nationale de la Magistrature con sede en Burdeos.

un papel en la selección de los aspirantes³². **La propuesta de reforma acierta cuando centra en la Escuela el esfuerzo de formación institucionalizada que debe ofrecerse** a quien se integrará en la carrera judicial. Lo propio cabe decir para el Centro equivalente en el caso de la carrera fiscal.

Pues bien, la formación constituye, al menos en abstracto, el objetivo principal del periodo de tiempo que los candidatos pasan en la Escuela Judicial de Barcelona. El proceso se articula en tres fases. Una primera fase de carácter más teórico que se desarrolla en la propia Escuela con una duración de doce meses. Una segunda fase de formación práctica en la que el aspirante desarrolla, durante seis meses, funciones de auxilio y colaboración con titulares de órganos judiciales; y, finalmente, una tercera fase de cinco meses donde el aspirante asume funciones de sustitución y refuerzo en órganos judiciales con idéntica amplitud en el desempeño que los titulares de los órganos.

El programa de formación teórica para los aspirantes en la Escuela Judicial está disponible en la web. Los temarios publicados (similares a los estudiados en la fase de oposición) y los profesores que los imparten (jueces seleccionados para ello por el Consejo General del Poder Judicial) inciden en aproximaciones homogéneas sobre la manera de estudiar el derecho y la forma en la que debe ser interpretado y aplicado. Bien es verdad que **el enfoque eminentemente práctico de la formación le otorga un valor añadido indiscutible**. También podría destacarse en este mismo sentido todas las otras fórmulas complementarias que utiliza la Escuela para la formación de los aspirantes en términos de conferencias, talleres, incluso viajes institucionales que, sin duda, ensanchan las perspectivas jurídicas y modelos de interpretación del Derecho.

La fase de formación en los términos descritos permite al aspirante obtener el reconocimiento de **un título académico de postgrado oficial en forma de Master** en el Ejercicio de la Función Jurisdiccional que emite la UNED. El reconocimiento académico del esfuerzo formativo resulta, en sí mismo, valioso. Más dudas plantea la utilidad del mismo para quien ya ha superado la fase de oposición y, en consecuencia, accederá con casi total seguridad a la carrera judicial. **La reflexión está más bien en cómo reconocer el esfuerzo de preparación realizado por quien no ha superado la oposición a los efectos de poder acreditar potenciales conocimientos adquiridos y hacerlos valer en un nuevo horizonte profesional fuera de la carrera judicial o fiscal.**

El reconocimiento del buen trabajo desarrollado por la Escuela Judicial no exime de cualquier reflexión que el citado modelo de formación necesite abordar y que permita consolidar los propósitos que persigue la propuesta de reforma sobre el modelo de acceso a la carrera. El esfuerzo de mejora continua puede verse acompañado con aportaciones desde fuera del sistema judicial y debe estar inspirado en los modelos de derecho comparado más vanguardistas.

32 El acceso a la carrera judicial y fiscal solo se hace efectivo con la superación del periodo formativo que el aspirante realiza en el centro correspondiente y en los términos que determina la ley. Con todo, la realidad demuestra que, salvo casos muy excepcionales, todos los aspirantes que superan la fase de oposición superan con éxito la formación en la Escuela.

> La formación continua: un imperativo

La formación que debe recibir el aspirante a la carrera judicial y fiscal es un elemento fundamental en el proceso de reclutamiento de miembros de la carrera, **pero igualmente importante es la formación continua para quienes ya forman parte de la carrera.** Aunque le corresponde a los Estados definir los términos en los que se articula las exigencias de formación continua para jueces y fiscales³³, la Unión Europea no ha querido mantenerse al margen de la cuestión.

En este sentido, la Unión ya señaló en su Estrategia sobre la formación judicial 2021-2024³⁴ que dicha formación no solo debe estar orientada en clave de actualización de contenidos normativos³⁵, **sino que debe centrar su propósito en esa formación multidisciplinar que resulta exigible al arquetipo de juez democrático.** Desde este planteamiento, la Unión entiende que los procesos de formación continua deberían también abordar aspectos relativos a “conducta judicial, resiliencia, sesgo inconsciente, administración de casos y de los tribunales, y liderazgo”, además de conocimientos y capacidades no jurídicas que pueden estar relacionados con las ciencias del comportamiento, además de todo lo relativo a la capacitación lingüística en los términos que aconseja la Unión Europea en su Estrategia sobre formación³⁶.

En suma, si aceptamos la propuesta de la Unión Europea encaminada a orientar la formación continua en los términos descritos y con el propósito de fortalecer las capacidades de ese arquetipo de juez democrático, resultaría contradictorio no aceptar con la misma convicción el mismo propósito y ponerlo en práctica desde la fase de selección de los aspirantes a la carrera judicial y fiscal. Para lograrlo se requiere considerar, al menos, los cambios que propone incorporar al acceso a la carrera la iniciativa de reforma.

El periodo de prácticas en los juzgados: una fórmula óptima

La propuesta de reforma no incorpora propuestas de mejora sobre el diseño del periodo de prácticas que los aspirantes están obligados actualmente a realizar como parte de la etapa última de la formación en la Escuela Judicial, antes de la entrega de despachos.

33 Francia decidió convertir la formación continua es obligatoria para todos los miembros de la carrera judicial en activo con la reforma del año 2008.

34 Documento(COM)2020, 713 final, de 2 de diciembre.

35 La Estrategia de la Unión Europea insiste en que “la formación judicial europea debería permitir a los profesionales de la justicia comprender el papel del Derecho de la Unión en su práctica diaria, darle pleno efecto y garantizar el respeto de los derechos y obligaciones derivados del Derecho de la Unión en los procedimientos judiciales nacionales. También es importante que estos profesionales se mantengan al día de los avances del Derecho de la Unión. Toda nueva evolución de la legislación y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea requiere formación para poder tener los efectos previstos y para que los profesionales de la justicia tengan los conocimientos y las capacidades necesarios”, *Ibidem*, en p. 3.

36 *Ibidem*, p. 7.

“La propuesta de reforma no incorpora propuestas de mejora sobre el diseño del periodo de prácticas que los aspirantes están obligados actualmente a realizar como parte de la etapa última de la formación en la Escuela Judicial”

La fórmula de formación práctica que prescribe la legislación parece adecuada en la medida que introduce al aspirante de manera progresiva en la función jurisdiccional y en el contexto real de un juzgado. Así, durante un primer periodo de seis meses el aspirante realizará funciones de auxilio y colaboración con titulares de órganos judiciales. Más tarde, por un tiempo de cinco meses, el aspirante tendrá encomendadas tareas de sustitución y refuerzo en órganos judiciales con idéntica amplitud en el desempeño que los titulares de los órganos.

La propuesta de reforma solo incorpora como novedad la posibilidad de que el periodo de prácticas pueda realizarse también en órganos jurisdiccionales de segunda instancia.

Un problema pendiente: cómo preservar la empleabilidad de quien no supera el proceso de selección

Como ya ha quedado expuesto, la ineficacia del sistema vigente de acceso a la carrera judicial y fiscal es una de las debilidades que justifica una reforma integral del modelo. La ineficacia tiene distintas perspectivas de análisis, pero interesa aquí señalar únicamente la que impacta **en las oportunidades de empleabilidad futura en el aspirante que no supera el proceso de selección**. La reflexión sirve para el acceso a la carrera judicial y fiscal, pero también es válida para cualquier proceso de selección a la función pública. Pues bien, el tiempo de estudio invertido para la preparación de la oposición no debería ser en ningún caso un tiempo malgastado. Para ello será necesario tomar en consideración, al menos, dos circunstancias.

La primera está relacionada con el hecho de que el estudio de las pruebas selectivas y no superadas haya dado como resultado **una mejora sustancial en la formación jurídica en términos de conocimientos, competencias y habilidades** de quien fue aspirante y que el mercado laboral así lo reconozca. La segunda circunstancia está vinculada con la manera en la que dicha formación obtenida mediante el estudio de la oposición **pueda ser reconocida a través de algún tipo de certificación**.

El modelo vigente de oposición atendiendo a los programas de estudio, pruebas de evaluación (tipo test y dos pruebas orales) y metodología de estudio (memorístico) permiten dudar de que la formación obtenida sea realmente apreciada en el mercado laboral. Algo más de valor tendrá, sin duda, la formación de quienes tengan que superar, además del test y la prueba oral, la prueba de resolución de caso práctico que prevé la propuesta de reforma. **El proceso resultante tiene, sin duda, lagunas relevantes que el mercado laboral puede detectar sin esfuerzo y que se podrían corregir con la incorporación al modelo de una prueba de idioma**.

La segunda de las cuestiones está relacionada con la manera en la que el aspirante puede llegar a obtener una certificación de la formación obtenida durante sus años de preparación de la oposición. Algo así no está contemplado en la propuesta de reforma. Garantizar esta opción no es posible con el diseño de oposición en vigor, ni tampoco tras las mejoras que introduzca la propuesta de reforma en la manera en la que está diseñada. Una certificación como la pretendida exigiría una transformación de más calado en el modelo incorporando en el proceso de selección una formación académica obligatoria en los términos también apuntados en otro momento del trabajo³⁷.

Esta propuesta hoy difícil de materializar encuentra una fórmula en la que inspirarse a futuro en el ámbito del Derecho comparado³⁸. La idea también encuentra cierta sintonía con el modelo previsto en España para el acceso a las profesiones de abogado y procurador. En el caso en cuestión³⁹, la legislación condicionó el ejercicio libre de la profesión a la necesidad de superar un examen de Estado y, con carácter previo, impuso a los aspirantes la obligación de realizar, además del Grado en Derecho, un Master que oferta la Universidad como título oficial en colaboración con los Ilustres Colegios de Abogados y Procuradores. Los programas de estudio, la metodología de aprendizaje, así como el perfil de los docentes (académicos y profesionales en ejercicio) están regulados. El título oficial garantiza que el esfuerzo tiene en todo caso un reconocimiento académico valioso en el ámbito laboral y prepara el examen que da acceso a la profesión de abogado y procurador⁴⁰.

37 Véase el apartado III.2.1 b). Una fórmula similar fue contemplada en la reforma del sistema de acceso a la carrera judicial que Francia acordó en 2019 y que actualizada una reforma previa de 2008.

38 Una fórmula similar fue contemplada en la reforma del sistema de acceso a la carrera judicial que Francia acordó en 2019 y que actualizada una reforma previa de 2008.

39 Ley 30/2006, de acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales (BOE núm. 260, de 31.10.2006). La ley fue desarrollada mediante el Real Decreto 775/2011 en el que inicialmente se regularon los títulos que dieron acceso a las profesiones de abogado y procurador; las modalidades de formación, instituciones responsables de dicha formación y acreditación de dicha formación; las competencias que deberían poder acreditarse a partir de la formación recibida; y, finalmente, el modelo de examen que acreditaría para la capacitación profesional (arts. 17-20).

40 Véase URREA CORRES, M.: "Un nuevo modelo de acceso: un espejo en el que las profesiones jurídicas pueden mirarse", *Iuris: Actualidad y práctica del Derecho*, núm. 164, 2011, pp. 23-25.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: UNA PROPUESTA DE REFORMA EN LA BUENA DIRECCIÓN QUE ADMITE DOSIS DE MÁS AUDACIA

- 1** **El debate sobre el modelo de acceso a la carrera judicial y fiscal: consenso sobre las debilidades vigentes.** La obsolescencia, ineficacia y falta de equidad que arroja el modelo actual de selección de jueces y fiscales ha incrementado los debates que en los últimos años invitan a su reforma. El amplio consenso sobre las debilidades del sistema vigente no se proyecta, sin embargo, sobre la mejor fórmula para corregirlas **lo que anticipa un debate intenso sobre cualquier iniciativa de reforma que se proponga.**
- 2** **La propuesta de reforma del sistema de acceso a la carrera judicial y fiscal: primera reforma de carácter integral.** La propuesta de reforma aprobada por el Consejo de Ministros **constituye el primer intento de modificación integral de todos los elementos que conforman el sistema de acceso a la carrera judicial y fiscal.** La envergadura de la misma tiene capacidad para incidir en las deficiencias estructurales del sistema, aunque no pueda resolverlas todas. Además, las potenciales resistencias que suscitarán algunas de las medidas permite anticipar un proceso de tramitación parlamentaria complejo, durante el cual la búsqueda de consensos podría restar ambición al proyecto.
- 3** **La forma de la reforma: un anteproyecto de ley orgánica sometido a informes.** La reforma tiene la forma de anteproyecto de ley orgánica para la ampliación y fortalecimiento de las carreras judicial y fiscal. Ello garantiza que el texto, antes de su aprobación definitiva por el Consejo de Ministros para su tramitación parlamentaria, **será objeto de los preceptivos informes del Consejo de Estado o el Consejo General del Poder Judicial, entre otros.**
- 4** **El acceso a la carrera judicial y fiscal: la oposición y el concurso como elementos vertebrales del modelo.** La propuesta de reforma confirma los dos modelos de acceso a la carrera judicial vigente (turno libre y «cuarto turno»). **Mantiene la oposición o turno libre común para ambos cuerpos y preserva su preferencia como método de acceso que privilegia el mérito y la capacidad.** El procedimiento de selección sigue siendo simétrico en las pruebas de selección de jueces y fiscales, dejando el elemento diferencial a la fase de formación que los jueces realizarán en la Escuela Judicial y los fiscales en el Centro de Estudios Jurídicos. La reforma incorpora como novedad para la carrera fiscal la previsión de un acceso por el «cuarto turno».
- 5** **El refuerzo del sistema de acceso por el «cuarto turno»: un compromiso muy necesario.** El sistema de acceso a la carrera judicial por el «cuarto turno» fue incorporado en 1985, aunque todavía no se ha logrado el objetivo previsto entonces de garantizar que el 25% de los jueces accedieran a esta condición desde su condición de profesionales con diez años de experiencia. La reforma acierta reforzando este sistema de acceso **garantizando para ello la periodicidad publicación de la convocatoria de plazas al vincularla a la convocatoria del turno libre.** El perfil profesional de quien accede por esta vía a la carrera judicial (y con la reforma también a la carrera fiscal) permitirá

incorporar dosis de diversidad tan necesarias en la búsqueda del arquetipo de juez democrático.

6

El acceso a la carrera judicial y fiscal en igualdad de condiciones: el blindaje de las becas y su consolidación económica. La reforma aborda con determinación la necesidad de remover obstáculos de naturaleza económica que puedan impedir a potenciales aspirantes talentosos cumplir su objetivo. **El blindaje por ley orgánica de las becas ya existentes dificultará cualquier acción política encaminada a su eliminación.** Además, la mejora de la dotación económica de las becas contribuirá a que aspirantes de procedencias sociales más desfavorecidas no renuncien, de partida, a la preparación de las pruebas.

7

Una prueba escrita en forma de caso práctico: una modificación de calado en la fase de selección que no agota el margen de mejora. La incorporación de una prueba escrita en sustitución de una de las dos pruebas oral actualmente vigentes permite erosionar el aprendizaje memorístico y acrítico en el que se asienta el actual proceso de selección de jueces. La prueba escrita en forma de caso práctico de resolución anonimizada permitirá valorar la adquisición de competencias de razonamiento y argumentación jurídica propias del arquetipo de juez que reivindica una sociedad compleja. También tendrá su impacto positivo en otros elementos del sistema igualmente necesitados de reforma y que afectan al contenido del programa, la metodología memorística de estudio y las funciones del preparador. **El mantenimiento de la prueba tipo test y una prueba oral dificulta, no obstante, que la reforma pueda reducir significativamente el tiempo medio de preparación de la oposición.**

8

El registro de preparadores y un centro público de preparación: aportaciones relevantes. La propuesta de reforma crea un registro de preparadores que permitirá identificar qué miembros de la carrera en activo están desempeñando esta actividad lo que resulta relevante para todo aspirante. El registro favorece que la actividad sea prestada por miembros de la carrera con la necesaria compatibilidad administrativa y con la tributación fiscal en regla. **La propuesta se ve completada con la creación de un centro público de preparación con sedes por todo el territorio nacional que permitirá una preparación para los aspirantes más profesionalizado y neutro que redundará en una mayor igualdad de oportunidades.**

9

La formación de jueces en la Escuela: un modelo que funciona. La propuesta de reforma no incorpora cambios a la fase de formación de los aspirantes a la carrera judicial (y fiscal). La Escuela Judicial con sede en Barcelona y el Centro de Estudios Jurídicos con sede en Madrid seguirán siendo los responsables del proceso de formación de aspirantes antes de la entrega de despachos que exigirá, como hasta ahora, la superación con éxito de todo el proceso. La ausencia de reformas en la propuesta no impide insistir en el necesario esfuerzo de ambos centros por preservar la calidad de la formación tomando como referencia modelos de éxito en derecho comparado.

10

Un problema pendiente: reconocimiento del esfuerzo cuando no se alcanza el objetivo. El reconocimiento al esfuerzo que implica la preparación de una oposición cuando el aspirante no logra el objetivo final admite debate. El reconocimiento del conocimiento adquirido no es posible con la actual configuración de las pruebas de acceso a la carrera judicial y fiscal, ni tampoco con las reformas previstas en la propuesta. **La solución exigiría reformular la fase de selección del acceso por el turno libre en unos términos que contemplara una formación reglada como lo recoge Francia. El ejemplo del Máster de acceso a las profesiones de Abogado y Procurador en España podría resultar un buen modelo en el que inspirarse.**

AVANZA

LABORATORIO DE IDEAS DE PROGRESO