

El papel de las asociaciones y sindicatos en la formación de los magistrados*

Miguel CARMONA RUANO

I. INTRODUCCION

En la sesión del Consejo de Administración de MEDEL que se desarrolló en Madrid en abril de 1998 se presentó un borrador sobre "la formación de una cultura judicial común en Europa" y se llegó al acuerdo de tomar en consideración tal borrador como punto de partida de una discusión más amplia sobre la formación de los magistrados en Europa y el papel en este campo deberían jugar las Asociaciones y Sindicatos de Magistrados integrados en MEDEL.

A tal efecto se distribuyó entre los miembros de MEDEL un cuestionario cuyas respuestas nos permiten formarnos una idea más precisa de la realidad actual de la formación en este momento, de la participación que tienen en ella los propios magistrados y sus asociaciones y de las perspectivas de futuro.

La base de este informe estará, pues, constituida por las ideas esbozadas hace más de un año y por las aportaciones de las distintas respuestas al cuestionario.

II. LA FORMACION DE UNA CULTURA JUDICIAL COMUN EN EUROPA

1. El espacio judicial europeo: lo que es hasta hoy, lo que puede llegar a ser y lo que nosotros querriamos que fuera

Hasta hace poco, todo el edificio del llamado "espacio judicial europeo" se estaba construyendo bajo el punto de vista de la "cooperación", en un marco que puede quedar definido por la imagen de tres círculos concéntricos: el exterior estaría tomado por los convenios de extradición, de asistencia judicial civil y penal y de transferencia de personas condenadas, en el seno del Consejo de Europa; el intermedio, por el artículo K del Tratado de la Unión Europea, como eje de la cooperación judicial en la "pequeña Europa"; y, finalmente, las formas de cooperación diseñadas en el Convenio de Schengen como círculo más reducido, formado por aquellos países que, entre nosotros, habían querido borrar sus fronteras internas.

Es necesario hacer notar que este artículo K, que constituía el "tercer pilar" de la Unión, se concebía como una materia no comunitaria, limitada únicamente a la cooperación intergubernamental.

El Tratado de Amsterdam supone un giro signifi-

cativo en cuanto prevé una comunitarización de la cooperación judicial en materia civil, que pasa al primer pilar, al comunitario (ya está en marcha la transformación de convenios como el de Bruselas en reglamentos comunitarios), e incluso una cierta "comunitarización" de otros ámbitos de la cooperación judicial, mediante las "acciones comunes", las posiciones comunes y, sobre todo, las "decisiones cuadro" (una subespecie de la directiva) y de decisiones que abrirán la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para conocer, a título prejudicial, sobre su validez e interpretación, así como sobre la interpretación de los convenios que puedan establecerse en virtud del Título VI del Tratado y de sus medidas de aplicación.

Esta competencia del Tribunal de Justicia permitirá, sin duda, la formación de un cuerpo de derecho europeo sobre estas materias. Pero es preciso recordar, en todo caso, cuatro puntos fundamentales:

a) Se trata de una comunitarización limitada,

b) La Unión Europea y sus instituciones políticas y jurídicas no agotan (afortunadamente) el rico conjunto de Europa y de la cultura europea, aunque tengan esa vocación como perspectiva de futuro

c) Se sigue primando la idea de "cooperación".

d) La preocupación fundamental sigue estando sobre la "cooperación policial y judicial en materia penal", con un acento especial sobre lo policial más que sobre lo judicial. La cooperación más estrecha en el espacio Schengen, ahora también incorporado, refuerza de modo especial esta perspectiva policial.

De este modo, la idea misma de espacio judicial europeo no ha sido capaz de sustraerse al nivel de la asistencia judicial, cierto que cada vez más estrecha, más fácil y más directa, pero que en todo caso no sobrepasa este nivel e incluso se enfrenta a graves dificultades cada vez que están en juego los intereses "nacionales", sean financieros, políticos o de cualquier otro poder, como tuvimos ocasión de analizar en nuestro Coloquio de Bruselas de diciembre de 1997 bajo el sugerente título de "La justicia maniatada".

2. La idea de una cultura judicial común

Junto a esta idea de un espacio judicial de cooperación, nosotros debemos proponer otra: la de la cultura judicial común y la de un modelo de justicia europea y de juez europeo.

Incluso si nos quedáramos en el nivel de la cooperación, sería necesario compartir un mínimo de principios comunes para hacerla posible. Si se quiere ir más allá de este nivel, hacia una unión más

* Ponencia presentada en la Asamblea de MEDEL que tuvo lugar en Lisboa los días 8 y 9 de octubre de 1999

estrecha, donde el proceso seguido y la decisión adoptada por un Juzgado o Tribunal de uno de nuestros países no sean vistos como extranjeros en otro, tendremos necesidad de profundizar estos principios comunes y llegar a una cultura judicial común, a una justicia fundada sobre los mismos valores y que comparta los mismos esquemas fundamentales. Lo que no significa la uniformidad: al contrario, la diversidad cultural es una de las señas de identidad de Europa. La reciente elaboración por el Consejo de Europa de una "Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces", presentada este mismo año 1999 aquí en Lisboa, se inscribe en esta línea.

¿Cuáles serán entonces estos valores y estos esquemas fundamentales, susceptibles de formar esta "cultura judicial común"?

Entre nosotros se ha hablado a veces de un modelo de "juez constitucional", nunca definido, bajo el que latía la idea de un juez imbuido de los valores y de los principios fundamentales de libertad, de justicia, de igualdad y de pluralismo enunciados en el artículo 1º de nuestra Constitución.

Estas referencias a un modelo de "juez constitucional" no han llegado nunca a desarrollarse a través de propuestas concretas y tampoco a través de un modelo de formación capaz de conformarlo. Pero, retomando esta idea a escala europea, podríamos hablar de un "*juez constitucional europeo*", imbuido de los valores subyacentes en la construcción de la Europa Unida, más allá de la Unión económica y monetaria y de la Europa de los mercaderes y las mercancías.

Pero si queremos que esta idea de juez europeo no quede limitada a bonitas palabras, tendremos que vincularla al sistema de formación de los jueces en Europa. O, por decirlo mejor, a los distintos sistemas de formación existentes entre nosotros con un posible sistema común complementario.

La primera necesidad, más o menos cubierta por los sistemas de formación actuales, será, desde luego, la adquisición de conocimientos sobre el derecho europeo. Todas las asociaciones respondieron al cuestionario informando de la presencia del derecho comunitario en sus programas. Hay que hacer notar, en todo caso, que cuando hablamos de "derecho europeo" no hablamos sólo de derecho comunitario, sino también, y de modo especial, de lo que ha llegado a ser la parte dogmática de nuestra constitución común: el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y la doctrina derivada de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo. La mayoría de las Asociaciones informan también sobre la formación en estas materias.

Pero, más allá de la adquisición de conocimientos técnicos sobre Derecho Europeo, nosotros pensamos que resulta necesario avanzar en lo que Perfecto Andrés denomina "la formación para el papel de juez en Europa".

De acuerdo con esta concepción, hay un nivel, el de la ética profesional y la deontología, donde no parece posible una formación explícita a través de la transmisión de conocimientos. La formación relativa a este nivel deberá ser primordialmente indi-

recta o implícita, mediante el ejercicio razonado de la crítica de las actitudes que se quiere modificar y la postulación de las que se quiere promover, traducido en proposiciones concretas sobre los temas que en cada momento sean objeto del debate.

Pero hay otro nivel donde sí resulta posible una intervención más directa: el de la cultura de la función, donde pueden discutirse los contenidos culturales que forman el substrato que nutre y condiciona fuertemente las actitudes.

En efecto, el juez que se vea a sí mismo como la encarnación del modelo weberiano, legitimado sólo y suficientemente por la investidura formal y la formación técnica, estará más inclinado a la autosuficiencia, el autoritarismo y el decisionismo no motivado. Por el contrario, el juez que haya adquirido la conciencia de aplicar un derecho pluralista, abierto a valores, contrastado internamente, dinámico, en el que raramente existen soluciones dadas y que, por consiguiente, está dotado de un notable margen de decisión discrecional, tendrá mayores razones para la autocritica y encontrará mayor necesidad de explicar sus opciones interpretativas.

Entre estos niveles, el de los conocimientos técnicos en derecho europeo y el de la formación común en valores y en cultura de la función, habría un tercero: el del intercambio permanente sobre nuestros diferentes sistemas e instituciones y sobre el papel que juegan los jueces en nuestras sociedades –y también el que nosotros pensamos que deberían jugar–, en pos de la creación, a través de la permeabilización, de esta cultura común ya presente pero que nosotros queremos que sea más profunda y más consciente de sí misma.

3. La formación del juez europeo

La pregunta que hemos de plantearnos entonces es: ¿qué papel podría jugar tanto MEDEL como sus Asociaciones miembros para avanzar hacia esta cultura común?

Para responderla hay que partir de una premisa: nuestros países son diferentes, los sistemas de reclutamiento y de formación de jueces, tanto inicial como continua, también lo son, y un modelo uniforme de reclutamiento, de formación y de carrera, ni es posible, ni necesario, ni incluso deseable.

En efecto, la formación inicial se presenta vinculada al sistema de reclutamiento y nombramiento de los magistrados. En los países donde el reclutamiento se lleva a cabo principalmente entre jóvenes licenciados, a través de concursos o de pruebas que tienden a evaluar sus conocimientos, predomina la institución de una Escuela Judicial. Francia, España, Rumania, Portugal y Grecia tienen Escuelas de este tipo. Polonia proyecta su creación. Cada vez más, la Escuela interviene no sólo en la formación sino que también forma parte del sistema de reclutamiento, de modo que el candidato admitido debe superar su período de formación inicial para obtener el nombramiento. El caso rumano, donde el curso en el INM, creado hace tres años, ha pasado a ser obligatorio a partir de este año, puede ser un

buen ejemplo de esta tendencia. La “Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces” apuesta claramente por este sistema de formación inicial vinculado al reclutamiento al declarar (punto 2.3) que “el estatuto asegurará por medio de una formación apropiada a cargo del Estado la preparación de los candidatos escogidos para el ejercicio efectivo de estas funciones [judiciales]” y otorga al “organismo independiente” la función de “velar por la adecuación de los programas de formación y de las estructuras que los llevan a cabo a las exigencias de apertura, competencia e imparcialidad propios del ejercicio de las funciones judiciales”.

Las Escuelas, allí donde existen, se ocupan también de la formación continua (a veces en una sede diferente, como es el caso de Francia y de España). Los países que no cuentan con una institución semejante disponen, por su parte, de Academias (R.F. de Alemania), Institutos para la formación de jueces (República Checa) o Comisiones encargadas de la organización de seminarios, cursos y otras actividades (Italia).

La dependencia orgánica de las Escuelas, Academias o Comisiones varía según el sistema de autogobierno del poder judicial de cada país, la existencia o no de un Consejo de la Magistratura y las funciones que competen al Ministerio de Justicia o al Consejo allí donde éste existe. De este modo, encontramos escuelas que dependen del Ministerio, con mayor o menor autonomía, como es el caso de Francia, Rumania, Grecia o Portugal, otras que dependen del Consejo Superior del Poder Judicial, como en España, Academias o Institutos gestionados por el o los Ministerios (República Checa, República Federal de Alemania), y comisiones formadas en el seno del Consejo Superior de la Magistratura (Italia). También hay ejemplos de formación a cargo directamente de los Tribunales de Apelación, como en Polonia. Pero, cualquiera que sea la dependencia orgánica, todas las asociaciones dan cuenta del papel protagonista que los propios magistrados juegan en la formación de los candidatos, los jueces en prácticas y los jueces ya nombrados. No hay ningún informe que dé cuenta de un sistema de formación regido de un modo exclusivo, o preponderante, por personas ajenas a la magistratura.

Sin embargo, este papel protagonista de los magistrados no se corresponde con una participación similar de sus asociaciones o sindicatos. Las respuestas a la pregunta a que se refería esta participación va del no (Grecia) al raramente (Alemania), muy poco (Francia), normalmente no (Portugal) o de manera excepcional (República Checa). La NRV alemana participa en la comisión de programas y la UARJ rumania informa sobre su intervención en los programas del INM. El SM francés da cuenta de una intervención en la ENM una vez al año, para presentar sus opciones a los alumnos. Sólo en España las Asociaciones participan de modo regular en el Consejo de Administración de la Escuela Judicial y en su Comisión Pedagógica.

La primera tarea de nuestras asociaciones en materia de formación sería, pues, obtener una parti-

cipación institucional activa en la confección de los programas y también en la administración de las escuelas o centros de formación.

Otra vía de acción posible y deseable es la organización de nuestros propios programas de formación dirigidos no sólo a los magistrados inscritos en nuestras Asociaciones o Sindicatos sino abiertos a todos los colegas que deseen asistir a ellos. IUSTITIA y JpD dan cuenta de actividades de esta naturaleza. La NRV informa de la organización de encuentros con colegas de reciente nombramiento para hablar y discutir con ellos las dificultades que encuentran al inicio de sus funciones. Estoy seguro que las demás Asociaciones tienen también actividades parecidas de presentación y de toma de contacto con los nuevos magistrados.

Pero participar o llevar a cabo programas propios no son fines en sí mismos, sino medios de cumplir determinados objetivos sobre el contenido, el tipo, la forma e incluso el estilo de las actividades formativas.

El análisis que ha de seguir deberá, pues, centrarse sobre estos temas. La respuesta se ha dado ya en parte cuando se ha hablado de tres niveles a los que deben dirigirse nuestras propuestas en materia de formación: el de los conocimientos técnicos en derecho europeo, el de la formación común en valores y en cultura de la función y el del intercambio permanente sobre nuestros diferentes sistemas e instituciones y sobre el papel que tienen los jueces en nuestras sociedades.

No es necesario decir que la función del juez hoy no se limita a que éste sea un técnico en Derecho, incluso un técnico excelente, que emite opiniones jurídicas altamente valoradas sobre las cuestiones que se someten a su consideración. Al administrar justicia, el juez ejerce uno de los poderes del Estado y lo hace como representante de los ciudadanos, de los que emanan todos los poderes. El juez decide sobre los conflictos sociales o interindividuales aplicando, ciertamente, “la ley y el derecho”, según una expresión feliz de la Ley Fundamental de Bonn reproducida luego por otras Constituciones, pero aplicando también los principios y los valores que forman la base de la estructura política de la sociedad.

Nosotros no nos pronunciamos a favor de un juez que administre bajo un roble la “justicia de Sancho Panza”. El juez *legibus solutus* se convertiría inevitablemente en un tirano arbitrario. La legitimación democrática del juez responde en sus orígenes a su nombramiento conforme a la ley, pero el juez debe también legitimarse cada día en el ejercicio de su función por la sumisión a la ley. Un conocimiento profundo del derecho por parte del juez es, pues, una garantía de los ciudadanos para no ser juzgados según criterios o incluso caprichos personales sino según el sistema legal. Pero, una vez establecido este punto de partida, hay que decir igualmente que la formación del juez no puede ser sólo jurídica, e incluso que formación jurídica no equivale a una memorización acrítica de las leyes y de las instituciones legales.

Habrà, pues, en nuestro proyecto asociativo, una cierta concepción de la formación jurídica y también de la formación no jurídica necesaria para “ser juez”.

Conforme a las respuestas dadas en los cuestionarios, la formación actual de los jueces no es meramente académica. Sólo la ASJP portuguesa afirma lo contrario respecto de su país. Pero a la hora de descender a detalles concretos, son pocos los que señalan contenidos distintos al derecho sustantivo y al procesal. Quizás ello sea debido a la insuficiencia del cuestionario. Pero la impresión se confirma cuando se ponen de manifiesto ciertas insuficiencias de la formación en aspectos como la ética y la deontología y cuando se dice que la formación está orientada más bien a un "saber hacer" más a un "saber ser", es decir, hacia una reflexión crítica sobre la naturaleza de la función que debemos cumplir.

La mayor parte de las Asociaciones da cuenta, por otro lado, del carácter pluralista de la formación en sus países. Pero también sobre este punto hay algunas sombras. El SM francés denuncia que el pluralismo "depende mucho del perfil de la Dirección [de la Escuela] y de la coyuntura política. Y una vez más es la ASJP la más crítica sobre su propio sistema cuando asegura que "la formación del CEJ es monolítica", que "su única corriente de pensamiento cultural y judicial es la del ejecutivo" y que "el Centro es aún el vehículo de las propuestas de reforma legislativa del Gobierno".

Finalmente, casi todas las Asociaciones ponen de manifiesto su preocupación sobre la muy limitada participación de la sociedad civil en la formación de los magistrados. La mayoría dice que esta participación es nula (Italia, Rumania, República Checa, Alemania), mínima (Grecia) o muy débil. El SM informa que en Francia tal participación es "relativamente débil en la formación inicial", aunque sea "más importante en la formación continuada", mientras que en España y en Portugal se hacen eco de una apertura más o menos frecuente hacia el "mundo de fuera".

El primer objetivo que deberemos pues perseguir con nuestra intervención, cualquiera que sea la forma que adopte, en la administración de la formación será el de obtener una formación pluralista, en la que estén presentes todas las corrientes de opinión y en la que, a través de ello, el juez adquiera la también consciencia del pluralismo de las posibles soluciones, de su margen de decisión discrecional y de la necesidad de explicar sus opciones interpretativas, de lo que ya se ha hecho mención. Éste será el camino hacia la introducción de un hábito de reflexión crítica sobre la propia función y sobre el derecho que se aplica durante su ejercicio.

Junto a este pluralismo deberíamos también esforzarnos por obtener un cierto "estilo" de formación, alejado de una poco útil repetición de los contenidos académicos adquiridos en la Universidad. Evidentemente, cualquier programa deber tener en cuenta el punto de partida. El tipo y la mayor o menor calidad de la formación universitaria condicionará las necesidades de formación complementaria. Si faltan los contenidos que deberían haberse adquirido antes del reclutamiento, deberán darse después. Pero si se parte de una base correcta de conocimiento del derecho, los programas deberán poner el

acento sobre otros aspectos, en concreto sobre las funciones del juez y la forma de llevarlas a cabo.

No se trata, pues, de la vieja y artificiosa distinción entre la teoría y la práctica (como si ésta pudiera realizarse correctamente sin una buena base teórica), sino de lo que hemos querido expresar –con mayor o menor éxito– con la contraposición entre una formación orientada hacia un "saber hacer" frente a otra orientada hacia el "saber ser" juez. Consistirá entonces en tratar los problemas de la función no sólo como una "técnica de redacción de las decisiones jurisdiccionales", sino a través de una aproximación a menudo multidisciplinar al fondo del conflicto de intereses subyacente en todo litigio y en el papel que el juez debe desempeñar en tal conflicto.

La formación se dirigirá pues a que el magistrado pueda adoptar sus decisiones conforme al sistema jurídico, pero teniendo al mismo tiempo consciencia de las implicaciones y de las consecuencias metajurídicas.

Finalmente, deberíamos preconizar una apertura hacia el exterior. Las magistraturas corren siempre el riesgo de la endogamia y de la reproducción acrítica de un modelo cerrado de juez presentado como el único posible. Una participación más activa de la sociedad civil proporcionará siempre no sólo una aproximación vivificante a las cuestiones que se traten sino también una reflexión sobre lo que la sociedad demanda y espera del juez.

Hay, en consecuencia, un campo de actuación de cada Asociación o Sindicato en su país, dirigido a introducir en los sistemas propios de formación, sea inicial o continuada, tal carácter y tales contenidos.

4. El papel de MEDEL y las acciones comunes

Pero si queremos que esta "cultura del juez europeo" sea verdaderamente común, al menos en los principios, los valores y la forma de entender el papel del juez, la acción posible deberá desarrollarse también a un nivel europeo.

La primera vía de desarrollo será la promoción de vínculos continuos que, en el campo de la formación, se traducirían en un intercambio fluido de los Directores de las Escuelas de la Magistratura o de los Centros de Formación de los países que cuentan con estas instituciones, de los profesores y, finalmente, de los auditores y de los jueces ya en ejercicio. Se trataría de proponer una política sistemática de intercambios entre las Escuelas de la Magistratura, incluyendo reuniones periódicas de los directores y de los profesores (el camino ya ha quedado abierto con una primera reunión que ha tenido lugar en Lisboa), y de estancias de los alumnos, los auditores y los jueces. Estas estancias deberían tener una cierta estabilidad (un mínimo de dos a tres meses). En este campo, los seminarios y los coloquios europeos monográficos constituyen también un camino útil que habrá que explorar, multiplicar y profundizar.

La segunda idea sobre la que habremos de reflexionar y que tendremos que madurar es si esta po-

lítica de relaciones permanentes entre las magistraturas europeas necesitaría completarse con la creación de un Centro Europeo de Estudios Judiciales, o de otro órgano similar, como institución permanente de formación común complementaria.

La experiencia de la ERA, cuyo Curatorium acoge a un representante de MEDEL, deberá tenerse en cuenta, aun siendo conscientes de sus limitaciones derivadas de su naturaleza fundacional básicamente franco-alemana y de su ámbito no limitado a la formación judicial.

A partir de estas experiencias, los intercambios permanentes entre los magistrados europeos podrían contar como apoyo con una sede física, cuyo modelo posible serían quizás las Academias de la Magistratura alemanas de Tréveris y Wustrau, con un mínimo de infraestructura administrativa, que cumpliría las funciones siguientes:

1. Sería un centro de documentación, tanto en papel como virtual, al que podría dirigirse un juez de cualquier país para encontrar referencias legales, jurisprudenciales y doctrinales de los demás países.
2. Sería un centro común de estudios sobre la formación y de formación de formadores.
3. Sería, finalmente, un centro de seminarios, de cursos y de conferencias, con una orientación especial hacia el intercambio de ideas sobre el derecho europeo y comparado así como sobre la fun-

ción judicial, el papel del juez y los modelos y contenidos culturales subyacentes, en especial los derivados de la Convención Europea de Derechos Humanos y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El programa se establecería en colaboración con las Escuelas nacionales y se contaría siempre con la incorporación de profesionales de otros campos jurídicos y no jurídicos.

La actividad de MEDEL se desarrollaría, pues, en los niveles descritos:

Primero, requiriendo su participación institucional en el establecimiento y el desarrollo de las actividades de formación que puedan emprenderse a nivel europeo, de forma paralela a lo que se preconiza para cada país, a fin de introducir en los programas, en la medida de lo posible, el estilo y los contenidos de los que hemos hablado y con la finalidad misma de evitar en ellos la endogamia judicial y conseguir abrirlos a la universidad y a la "sociedad laica".

Segundo, abriendo un debate entre las magistraturas europeas sobre estas ideas y sobre la posibilidad y la conveniencia de la creación del mencionado Centro Europeo de Estudios Judiciales o de cualquier otra estructura organizativa de apoyo al intercambio permanente de experiencias y a la formación de una cultura judicial común.

NO HAY DERECHO.

A que la dignidad del hombre y sus ideales de paz, libertad y justicia social sean avasallados en ningún lugar del mundo.

Si crees en los Derechos Humanos, lucha por ellos.

Nombre: _____

Dirección: _____

Ciudad: _____

C. Postal: _____

Solicita información a la
Asociación Pro Derechos Humanos de España
José Ortega y Gasset, 77, 2º - 28006 Madrid.

