

JUECES EN PRECARIO

En los últimos años la sociedad española ha sido testigo y víctima de toda una serie de decisiones del poder político que, escudándose en la crisis económica, ha puesto en marcha gran cantidad de medidas destinadas a precarizar nuestros derechos.

Ejemplos palmarios de ello son las restricciones de los más elementales derechos de libertad de la que son expresión el Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana y la reforma del Código Penal, así como las tibias respuestas, cuando no directa inacción, ante la gravísima degradación de las condiciones de vida de muchos ciudadanos.

Estos, en muchos casos, no solo han sido afectados por el desempleo, sino que además se han visto despojados de su vivienda y deben responder, aún así, de importantes deudas contraídas con entidades bancarias rescatadas con dinero público.

Dicha precarización de los derechos pasa también, necesariamente, por limitar el acceso a los Tribunales con la imposición de tasas abusivas y el abandono de todas las iniciativas que pudieran llevar a crear una Administración de Justicia más ágil y eficaz.

No se trata solo de que la inversión en Justicia esté congelada, o que no se creen plazas judiciales, es que además se han implementado medidas que, si tienden a algo, es precisamente a degradar aún más las condiciones en las que se ejerce la función jurisdiccional en este país.

La práctica supresión del recurso a jueces sustitutos, imponiendo por contrapartida la realización de sustituciones forzosas por parte de los jueces titulares que, en muchos casos, atienden órganos ya de por sí sobrecargados. El recurso a modificaciones legislativas ligadas a un populismo represivo a la vez que se renuncia, una vez más, a abordar las grandes reformas necesarias en el ámbito del enjuiciamiento criminal y la organización y planta judicial o el empeoramiento de las condiciones en que los Jueces ejercemos nuestra función, son ejemplos de ello.

En materia de reformas merece un análisis separado la creación y regulación de figuras como los Jueces de Adscripción Territorial, los Jueces en Expectativa de Destino y el nuevo régimen de los Jueces en Prácticas que, amparándose en diversos fines, han supuesto de hecho una pérdida de independencia en el ejercicio de la función judicial y un claro empeoramiento de las condiciones de trabajo de los jueces.

JUECES DE ADSCRIPCIÓN TERRITORIAL

En relación a los Jueces de Adscripción Territorial (JAT) esta figura fue creada por la Ley 1/2009 de reforma de la LOPJ y su régimen jurídico se regula en el artículo 347 bis LOPJ que se complementó con la Instrucción del Consejo 1/2010 destinada a fijar su régimen jurídico y que actualmente se encuentra integrado en el Reglamento de la Carrera Judicial de 2/2011 artículos 110 a 126.

La creación de esta figura obedecía, según la exposición de motivos de la ley, a la necesidad de agilizar y profesionalizar la justicia mejorando los estándares de calidad

mediante el nombramiento de jueces que *“ejercerán sus funciones jurisdiccionales en las plazas que se encuentren vacantes, como refuerzo de órganos judiciales o en aquellas otras cuyo titular se prevea que estará ausente por tiempo superior a un mes. Con ello se pretende evitar en lo posible la interinidad en el ejercicio de funciones jurisdiccionales y potenciar su desempeño por miembros de la Carrera Judicial, lo que sin duda redundará en una ostensible mejora en la calidad del servicio público.”*

Se trata de jueces adscritos al correspondiente Tribunal Superior de Justicia y que ejercen sus funciones de forma preferente en un concreto ámbito provincial. Su creación se complementó con la regulación de su régimen jurídico dentro del cual se establecían una serie de garantías.

Así el artículo 115 del reglamento 2/2011 establece que los JAT serán nombrado como jueces de refuerzo, para cubrir vacantes o sustituciones de larga duración (mas de tres meses o excepcionalmente mas de un mes) siendo su llamamiento preferente al de los jueces sustitutos.

El nombramiento deberá hacerse por el presidente, a propuesta de la Sala de Gobierno y previo a haber oído a los interesados manifestar sus preferencias en cuanto a las plazas vacantes. Dichas preferencias serán respetadas salvo que las necesidades del servicio justifiquen lo contrario

La designación de los JAT es provincial y deberán ser nombrados preferentemente para cubrir juzgados de Instrucción, Primera Instancia, Juzgados Mixtos y Penales y, en general aquellos en los que la carga de trabajo, el retraso existente o la complejidad de las causas aconsejen su nombramiento.

El nombramiento para organos colegiados se prevé solo con carácter excepcional, aunque con preferencia a los magistrados suplentes.

El llamamiento para prestar servicios en provincias distintas de aquellas para las que ha sido designado el JAT es excepcional y se reconoce el derecho a devengar indemnizaciones por razón de servicio en estos supuestos así como en el caso de que, dentro de una misma provincia, los servicios tengan que prestarse fuera del lugar de su residencia habitual.

Los Jueces de Adscripción Territorial gozarán de inamovilidad en los órganos a que hayan sido adscritos, hasta tanto no se cubra la vacante de manera ordinaria, se reintegre el titular del órgano judicial o el Consejo General del Poder Judicial acuerde la finalización de la medida de refuerzo, de oficio o a propuesta del Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

Así establecida, la regulación prevista establece una serie de garantías de permanencia, estabilidad e inamovilidad del JAT que, si bien podrían considerarse suficientes sobre el papel, no resultan efectivas en la práctica.

El cumplimiento de la presente normativa queda a expensas de lo que, en cada caso, decidan las Salas de Gobierno y los Presidentes de los respectivos TSJ. No existe mecanismo de control alguno por parte del Consejo General del Poder Judicial ni protocolos que aseguren el cumplimiento del proceso reglamentariamente previsto para el nombramiento y cese de los JAT.

La realidad revela que en muchos Tribunales de Justicia los JATs no cuentan con información previa sobre la relación de plazas vacantes para poder hacer valer sus preferencias y la designación se realiza directamente por los Presidentes, muchas veces sin recabar informe previo de la Sala de Gobierno, en decisiones sin motivar.

La excepcionalidad del nombramiento para órganos colegiados ha dejado de ser tal tras la implantación del régimen de sustituciones obligatorias. De esta forma el artículo 199 LOPJ prevé que, ante la falta de sustitutos voluntarios, los primeros llamados a formar Sala sean los Jueces de Adscripción Territorial, y ello con independencia de la situación del órgano en el que ejercen sus funciones de forma habitual.

En relación con las indemnizaciones por razón de servicio, y a pesar de que su reconocimiento se encuentra reglamentariamente previsto y se efectúa de hecho por el CGPJ, lo cierto es que su concreto pago, que depende del Ministerio de Justicia o de las Comunidades Autónomas con competencias cedidas, muchas veces no se efectúa alegando razones presupuestarias.

Se hace necesario arbitrar medidas de control que garanticen una aplicación uniforme de la normativa en todo el Estado que no se haga depender de la mayor o menor disposición de las Salas de Gobierno respectivas.

Las designaciones deberían realizarse siempre por resolución motivada, una vez acreditado que se ha llevado a cabo un mínimo procedimiento en el que se ha informado a los JATs de las plazas vacantes que existan para que estos puedan manifestar sus preferencias. De igual forma en aquellos supuestos en los que, justificándose en las necesidades de servicio, la designación se aparte de las preferencias manifestadas por el JAT, deberán explicitarse cuales son las concretas razones y que específicas necesidades justifican tal decisión.

Estas resoluciones deberán ser enviadas al CGPJ que velará por el cumplimiento de la normativa pudiendo, en su caso, requerir del Presidente, la Sala de Gobierno o el JAT, la información complementaria que estime necesaria.

Entendemos que las facultades de nombramiento de un Juez para un concreto órgano constituye una cuestión lo suficientemente importante como para garantizar que se ejerza con las debidas garantías y que, en todo caso, deberá ser controlada y fiscalizada por el CGPJ. Esta es la institución que ostenta la competencia en materia de nombramientos y provisión de destinos y dicha competencia no puede ser cedida sin más a los Presidentes de los TSJ, que es de hecho lo que ha ocurrido con los JATs, sin

establecer unas mínimas medidas de control que garanticen una aplicación uniforme en todo el Estado que respete la inamovilidad e independencia de los Jueces.

JUECES EN EXPECTATIVA DE DESTINO (JED)

La ley 8/2012 reintrodujo en la LOPJ la figura de los Jueces en expectativa de destino, si bien lo que hace es renombrar lo que antes definía como jueces adjuntos en el artículo 308.2.

No se trata, por tanto, de una figura desconocida o a la que no se haya recurrido en el pasado pero la dimensión que tiene actualmente y el número de jueces a los que afecta no tiene parangón con ningún otro momento pasado.

Actualmente son jueces en expectativa de destino la mayoría de los componentes de la promoción 63 y la totalidad de los componentes de la promoción 64 lo que supone que bajo este régimen jurídico hay casi 400 jueces muchos de los cuales llevan en esta situación casi dos años.

De esta forma, lo que en un principio estaba previsto como una figura residual, destinada a atender situaciones excepcionales y muy limitadas en el tiempo se ha convertido, como consecuencia de la falta de creación de plazas judiciales, en el régimen jurídico que, de forma generalizada, se le impone a las nuevas promociones de jueces de forma indefinida.

La regulación legal de esta figura es, además, prácticamente nula. Se contempla únicamente en el artículo 308.2 LOPJ donde se limita a disponer que los JEDs resultan adscritos al Presidente del CGPJ a efectos de ser nombrados como sustitutos o jueces de apoyo y refuerzo. Se les reconoce preferencia sobre los jueces sustitutos para el ejercicio de estas funciones y su cese como tal se producirá en el momento en que sean nombrados titulares y designados a las plazas vacantes que se vayan produciendo.

A partir de aquí toda la regulación de los JEDs hay que buscarla en los acuerdos que el CGPJ ha ido adoptando de forma improvisada respondiendo a las dudas y cuestiones que se planteaban según iban surgiendo y no siempre de forma uniforme.

Así, en cuanto a la adscripción de los JEDs a una concreta plaza, en un primer momento el CGPJ optó por crear dos figuras: el juez de apoyo a un órgano o grupo de órganos específicos que era nombrado para un concreto Juzgado con la previsión de que cesarían inmediatamente en el destino cuando se reincorporara el titular, en la mayoría de los casos en comisión de servicios, quedando adscritos al TSJ correspondiente.

La segunda figura fue el juez de apoyo al juez de adscripción territorial, adscritos a un concreto TSJ y con ámbito provincial, que vendría a desempeñar las mismas funciones que realizan los JATs

Esta fue la solución que se arbitró en el año 2013 cuando se intentó liberar el mayor número de plazas posibles en órganos unipersonales mediante el recurso a las comisiones de servicio con relevación de funciones y de duración anual. No obstante la

iniciativa, dados los problemas surgidos con posterioridad al haber transcurrido ese año, sin que aún se hubiera dotado de plazas de titular a los JEDs , ha sido abandonada en el año 2014 y, en relación a la 64 promoción, todas las plazas ofertadas lo han sido de jueces de apoyo al juez de adscripción territorial de un concreto TSJ y Provincia

La indeterminación de esta figura resulta máxima pues carece de cualquier tipo de regulación legal. Lo más cercano a dotarles de un concreto régimen jurídico está en el contenido de los acuerdos que la Comisión Permanente del CGPJ ha ido adoptando sobre la materia. En ellos (Acuerdos de la Comisión Permanente de 27 de febrero de 2013 y 14 de abril de 2014) se estableció que el régimen jurídico aplicable será, orgánicamente, el previsto en el artículo 308 de la LOPJ, y funcionalmente, las previsiones legales de los Jueces de adscripción territorial (347 bis de la LOPJ y 110 y ss del Reglamento de la Carrera Judicial).

Mientras se encuentren en esta situación se prohíbe a los JED tomar parte en concursos aún cuando ya haya transcurrido un año desde su nombramiento estableciéndose que, una vez accedan a la plaza de titular, tras el correspondiente concurso forzoso, se computará el año retroactivamente reconociendo el tiempo que hubieran permanecido como expectativa de destino a los efectos de poder participar en nuevo concurso traslado.

Nos encontramos pues con jueces sin plaza, sin regulación de su régimen jurídico y sin posibilidad de concursar. Su situación es, junto a la de los jueces en prácticas, el paradigma del juez precario. Su nombramiento se está realizando por parte de los TSJ en la mayoría de los casos sin sujeción a ningún tipo de garantías y sin que, tan siquiera, se les esté aplicando supletoriamente la regulación jurídica de los jueces de adscripción territorial.

En la práctica resulta habitual que el juez en expectativa de destino realice sustituciones de corta duración o bien refuerzos mientras que, por cuestiones presupuestarias, las vacantes por falta de titular las siguen ocupando jueces sustitutos al ser actualmente donde único se permite el recurso a esta figura sin que se merme el presupuesto asignado al TSJ para tal fin.

La situación de los jueces cambia pues enormemente en función del Tribunal Superior en el que presten su servicios, por lo que se hace necesario dar respuesta y regulación específica a esta figura mediante la inclusión de su régimen jurídico específico en el Reglamento 2/2011 de la Carrera Judicial.

Dicha regulación, en todo caso, deberá entenderse con un carácter marcadamente excepcional, no siendo admisible que el recurso al JED sea la respuesta ordinaria y generalizada que se esté dando para la provisión de destinos de las nuevas promociones de jueces.

JUECES EN PRÁCTICAS

Por último tenemos que referirnos a los jueces en prácticas y la modificación operada en relación a ellos por la Ley 8/2012 en la LOPJ. De acuerdo con la regulación actual

(art 307 lopj) la fase de formación de los jueces constará de tres periodos: un programa teórico en la Escuela Judicial de duración no inferior a nueve meses, un período de prácticas tuteladas en diferentes órganos de todos los órdenes jurisdiccionales de duración no inferior a cuatro meses y un período en el que los jueces en prácticas desempeñarán funciones de sustitución y refuerzo con esta misma duración mínima de cuatro meses. Solamente la superación de cada uno de ellos posibilitará el acceso al siguiente.

La gran novedad es esta tercera fase en la que, superadas las prácticas tuteladas, existirá un periodo obligatorio en el que los jueces en prácticas desempeñarán labores de sustitución y refuerzo conforme a lo previsto en los arts. 210 y 216 bis, teniendo preferencia sobre los jueces sustitutos en cualquier llamamiento para el ejercicio de tales funciones.

Según la dicción literal del artículo *“En esta última fase ejercerán la jurisdicción con idéntica amplitud a la de los titulares del órgano judicial y quedarán a disposición del Presidente del Tribunal Superior de Justicia correspondiente, quien deberá elaborar un informe sobre la dedicación y rendimiento en el desempeño de sus funciones, para su valoración por la Escuela Judicial.*

El Consejo General del Poder Judicial y los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia velarán porque el desempeño de tales labores tenga lugar, preferentemente, en órganos judiciales de similares características a los que los jueces en prácticas puedan luego ser destinados.”

Durante un mínimo de cuatro meses los jueces en prácticas, por tanto, estarán actuando con plena jurisdicción en la resolución de asuntos si bien su trabajo será valorado por el Presidente del Tribunal Superior y la Escuela Judicial que decidiran si, finalmente, debe o no formar parte del Poder Judicial.

En estas circunstancias, las condiciones de independencia e inamovilidad en la que ejercen sus funciones son nulas. No hay previsión de dar al juez una mínima estabilidad ni tampoco ninguna cautela para salvaguardar su independencia. Estas funciones las estarían realizando, además, cuando aún no han sido nombrados jueces y por tanto sin devengar las retribuciones correspondientes sino las propias del Juez en prácticas más, en su caso, el complemento correspondiente, si bien sobre esta cuestión aún no se ha resuelto nada definitivo por parte del CGPJ.

Se trata, desde luego, de una previsión perversa que, con el fin de limitar en lo posible el presupuesto de la Justicia, afecta gravemente al proceso de formación de los jueces y a las condiciones de independencia en la que desempeñan su trabajo. No puede obviarse que, en escenarios como el presente en el que un juez salido de la Escuela puede ser nombrado para cualquier tipo de órgano, la fase de prácticas tuteladas cobra una importancia capital, más incluso que la fase teórica, y debería tener la duración necesaria para que el juez en prácticas pueda conocer suficientemente el funcionamiento de todos los órdenes jurisdiccionales a los que puede ser destinado.

Ahora esta fase se limitará a cuatro meses, tras los cuales los jueces en prácticas empezarán a actuar como jueces sin serlo, para después ser nombrados jueces sin plaza y destinados a cualquier tipo de órgano por tiempo indefinido.

Esta situación merece una profunda revisión y resulta imperativo un cambio en la política de justicia. La solución pasa necesariamente por abordar las reformas estructurales que permitirían la creación de plazas de jueces titulares sin comportar toda la complejidad organizativa que supone el actual sistema de un juez, un juzgado.

El mil veces postergado proyecto de Tribunales de Instancia debe ser abordado de una vez por todas con voluntad de proceder a su aplicación práctica y abandonar la dinámica de reformas parciales y cortoplacistas que solo han incidido en un empeoramiento de las condiciones en las que se administra la Justicia en este país.

De esta forma, Jueces para la Democracia propone la CGPJ y al MJU una serie de medidas e iniciativas con el fin de atajar la precarización de la función jurisdiccional y que se exponen a continuación.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La falta de creación de plazas judiciales y la situación de interinidad de muchos jueces debe ser resuelta afrontando, de forma seria y definitiva, las reformas estructurales previstas en Justicia. El proyecto de Tribunales de Instancia y la reforma de la Oficina Judicial deben abordarse de forma integral y coordinada, permitiendo un sistema flexible que favorezca una rápida creación de plazas de jueces titulares allí donde se necesiten y sin que pueda limitarse las iniciativas a meras reformas nominales. Desde el Consejo General del Poder Judicial deberá insistirse en que tales medidas sean atendidas por Ministerio de Justicia como única solución posible a la situación creada.

SEGUNDO.- La figura del Juez de Adscripción Territorial debe reformarse con el fin de que se garantice que estos ejercen sus funciones con la debida inamovilidad, independencia y respeto a la conciliación de la vida personal y familiar. La previsión de que existan jueces profesionales que puedan atender a necesidades concretas del servicio como plazas vacantes, sustituciones de larga duración o refuerzos puede ser una medida ágil y efectiva siempre y cuando se sea riguroso en su régimen jurídico.

Así, se propone la reforma del reglamento 2/2011 con el fin de que el mismo contemple el carácter escrito y motivado de los nombramientos del JAT por parte del Presidente del Tribunal Superior. Dicho nombramiento deberá llevarse a cabo tras acreditarse un mínimo procedimiento en el que se ha procedido a informar a los JATs de las plazas vacantes que existan para que estos puedan manifestar sus preferencias. En aquellos supuestos en los que, por necesidades de servicio, la designación se aparte de las preferencias manifestadas por el JAT, deberán explicitarse cuales son las concretas razones y que específicas necesidades justifican tal decisión.

Estas resoluciones deberán ser enviadas al CGPJ que velará por el cumplimiento de la normativa pudiendo, en su caso, requerir del Presidente, la Sala de Gobierno o el JAT, la información complementaria que estime necesaria.

En los casos en los que, excepcionalmente, se proceda a nombrar a los JAT para una provincia distinta a la que están adscritos o bien a un órgano radicado en un lugar diferente al de su residencia habitual, dentro de la misma provincia, deberá garantizarse que estos perciban las indemnizaciones correspondientes arbitrándose por el CGPJ los convenios necesarios con el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas.

Con carácter previo a estos nombramientos excepcionales deberá antedarse al derecho a la conciliación de la vida personal y familiar del juez afectado, que podrá oponerse a su nombramiento cuando este suponga un cambio de residencia o gravosos desplazamientos entre islas o municipios lejanos entre sí que afecten a su derecho a la conciliación. En tales casos no podrá adscribirse al JAT de forma forzosa a esa plaza debiendo cubrirse a través de otros mecanismos o bien sustituciones voluntarias.

Debe eliminarse el llamamiento forzoso del JAT para completar Sala en órganos colegiados sin atender a la situación o condiciones de trabajo en la que se encuentre. Su llamamiento debe seguir siendo excepcional y guiado por las reglas generales de antigüedad en la carrera, sobrecarga de trabajo y compatibilidad de señalamientos.

TERCERO.- En relación a los Jueces en Expectativa de Destino debe considerarse como una figura a extinguir adaptándose siempre la convocatoria de oposiciones a las plazas vacantes. La solución no pasa por crear figuras precarias, sino por incrementar el número de plazas de jueces hasta alcanzar la ratio por habitante que se cumple en los países de nuestro entorno.

En los casos excepcionales en los que, por una errónea previsión de dotación de plazas, no sea posible adscribir a los jueces como titulares de un órgano concreto, el régimen jurídico de los mismos deberá garantizar su inamovilidad e independencia.

El reglamento 2/2011 deberá recoger expresamente esta figura dotándole de una regulación similar a los JAT con las modificaciones que se han propuesto. Su adscripción deberá hacerse en el ámbito de los TSJ y con carácter provincial en las mismas condiciones y con idéntico régimen jurídico que los Jueces de Adscripción Territorial, incluyendo su derecho a tomar parte en concursos una vez transcurrido el primer año en destino.

CUARTO.- Se propone la supresión inmediata de la previsión de que los Jueces en prácticas pasen el último periodo de su formación realizando funciones de sustitución y refuerzo con plena jurisdicción, debiendo retomarse el sistema anterior que garantiza un periodo de nueve meses de prácticas tuteladas con las funciones previstas en esta fase.

