

INFORME DE LA PLATAFORMA CÍVICA POR LA INDEPENDENCIA JUDICIAL SOBRE CARRERA HORIZONTAL DE LOS JUECES

El próximo mes de febrero de 2022 se reúnen las cuatro asociaciones judiciales para estudiar temas y reivindicaciones que aúnan todas las sensibilidades de la carrera judicial. Se trata fundamentalmente de impulsar una mejora de las condiciones de trabajo de los jueces y, por consecuencia, una mejora de la Justicia.

Desde la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial, asociación integrada por juristas de variado origen, no solo judicial, creemos que es el momento de tomar conciencia de que el sistema de promoción de los jueces en España es un verdadero problema para el Estado de Derecho, al margen de fuente de desmotivación para los propios jueces.

La carrera judicial es una carrera plana. Unos cinco mil jueces que hoy son magistrados nunca llegarán a la categoría de magistrado del Tribunal Supremo ni a las presidencias de los Tribunales Superiores de Justicia ni a las de las Audiencias Provinciales. Su salario solo subirá lo que sumen los trienios. Es desmotivador, genera desesperanza y provoca hastío. Además, los jueces y los ciudadanos vemos que progresan no necesariamente los jueces que dictan mejores sentencias ni los más capaces, sino los mejor relacionados con los vocales del CGPJ. Ellos son los elegidos para esas altas instancias, o bien son nombrados de refuerzo o para cubrir vacantes mediante opacas comisiones de servicio en destinos muy atractivos, como pueden ser los de la Audiencia Nacional.

La solución se llama carrera horizontal.

JUSTIFICACIÓN

Con la carrera horizontal todos los jueces tendrían acceso a un sistema de promoción basado en la evaluación de competencias continua, totalmente voluntaria, individual y transparente para todo el que quisiera progresar desde el mismo puesto. El sistema de carrera horizontal es sencillo: cada equis años, los jueces suben de nivel, pasando a cobrar unos 400 euros netos más al mes, pero solo si superan una evaluación del desempeño.

Si así fuera, al cabo de 25 o 30 años de carrera profesional los jueces tendrían el mismo reconocimiento económico y de prestigio que un actual magistrado del Tribunal Supremo, sin necesidad de moverse si no quieren de su puesto en cualquier población de España, en un órgano unipersonal o colegiado.

Ofrece al juez mayores oportunidades de reconocimiento profesional, un compromiso con la igualdad de oportunidades y satisfacer necesidades de desarrollo personal. Todos los jueces tendrían las mismas posibilidades de prestigio, además de la misma retribución económica y la misma oportunidad de consolidar la posición alcanzada a lo largo de su trayectoria profesional.

Además de esta motivación personal, la carrera horizontal reporta un beneficio para el funcionamiento de la Justicia: obtenido su reconocimiento por competencia, pocos jueces querrían asumir la empresa de llegar a las altas instancias

judiciales; y los pocos que aspiraran a las vacantes, lo harían por razones vinculadas a su verdadera capacidad y vocación contrastadas. No por ambición de escapar de un puesto mal pagado, poco reconocido y con demasiado trabajo. Paralelamente, asimismo, el régimen clientelar actual desaparecería porque dejaría de ser necesario para progresar. Con esto, ganaría la sociedad y la Justicia porque llegarían a la cúspide los mejores por mérito y capacidad y no lo más leales a una ideología o afines al poder fáctico o político, y quedaría salvaguardada la apariencia de imparcialidad.

La Plataforma Cívica por la Independencia Judicial en el primer semestre del año 2018 publicó en la intranet del poderjudicial.es un estudio sobre carrera horizontal de los jueces, basado en la experiencia de la carrera horizontal italiana, que hacía reposar la evaluación del desempeño en parámetros relacionados con el ejercicio jurisdiccional y en medidores de 0 a 10.

Ese estudio fue el germen de una propuesta de reforma de la LOPJ. Una juez miembro de la junta directiva, Rosa Esperanza Sánchez Ruiz-Tello, defendió una propuesta articulada de reforma de la LOPJ en esta materia en el Congreso de los Diputados el 12 de julio de 2018. Asimismo, la Plataforma obtuvo, en la persona de la misma juez, el reconocimiento de un premio PREVER concedido por el Consejo General de Relaciones Industriales y Ciencias del Trabajo en el año 2019.

Con la perspectiva del tiempo, si la Plataforma considera que la carrera horizontal es aún más necesaria si cabe, sin embargo, estima que la evaluación del desempeño apoyada en criterios tan subjetivos debe ser revisada.

En aquel momento, planteamos que la evaluación sobre el parámetro de capacidad, por ejemplo, atendería a la técnica de redacción y exposición de las sentencias, a la claridad y precisión; al uso de herramientas de ordenador; a los conocimientos interdisciplinarios y estudios reglados; a la actualización doctrinal, jurisprudencial y técnica; a la capacidad de decisión, donde se podía valorar la fiabilidad, poniendo la atención en que las resoluciones resultaran especialmente motivadas; o al manejo de la audiencia pública y la capacidad para dirigirse de forma eficaz con otros operadores jurídicos.

La evaluación sobre el parámetro de laboriosidad, según se planteaba en el año 2018, atendía a la relación entre el número de procedimientos decididos cada año con el número de procedimientos de entrada y su complejidad.

Para que la valoración fuera global, los parámetros de laboriosidad se cruzaban con los de capacidad, de suerte que se sumaba la dimensión de cantidad a la de calidad. Cada parámetro se valoraba con un indicador puntuando de 0 a 10. De este modo, el juez que fuera más lento podía recibir una puntuación baja en los indicadores de laboriosidad, pero podía recibir una puntuación alta en los indicadores de capacidad y motivación; y el más rápido, probablemente a la inversa.

Todos los jueces podían superar la evaluación, salvo que sufrieran algún problema específico.

Así quedaba entonces. No obstante, la Plataforma considera actualmente que es mejor hacer la evaluación de otra forma menos subjetiva. Aunque la evaluación del desempeño la hiciera un Servicio de Inspección al que se llegara por concurso de

méritos reglado, permite demasiado espacio a la ponderación discrecional y la puntuación puede ser usada como premio o represalia sin mucha posibilidad de control. En este sentido, la manera en que la asociación judicial Francisco de Vitoria propuso hacer la evaluación del desempeño en marzo de 2019 nos parece menos peligrosa. En ella, se puntúa cada parámetro de forma previa, pública y baremada, lo que destierra toda ponderación y subjetividad.

La Plataforma solo precisaría alguna puntualización importante al modelo de Francisco de Vitoria, lo que haremos después.

REFORMAL LEGAL.

¿Qué se debe hacer para introducir la carrera horizontal? El texto del artículo 403.3 LOPJ es insuficiente porque el complemento de carrera profesional solo comprende el complemento de destino, la penosidad, insularidad y las retribuciones variables. La STS de 5/4/18 que condena por inactividad al Gobierno a dar cumplimiento a la obligación de desarrollo reglamentario del complemento específico de méritos investigadores (carrera horizontal de los Científicos Titulares) no nos sirve de referente porque en la Ley de la Ciencia de 2011 el artículo 25.5 habla de la *carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño cada cinco años* de los Científicos Titulares, por lo que es evidente que solo necesita de desarrollo reglamentario.

Los jueces necesitamos la reforma de los artículos 299 y 300 de la LOPJ para que se redacte de forma semejante al artículo 447.3 e) de la LOPJ que se aplica a los Letrados de la Administración de Justicia. Señala el artículo 447.3 e) como complemento retributivo complementario: *e) El complemento de carrera profesional, destinado a retribuir la progresión alcanzada por la persona funcionaria dentro del sistema de carrera horizontal.*

Los LAJ ya tienen la mención de la carrera horizontal en la LOPJ de este modo, por lo que solo les queda pedir su desarrollo reglamentario. Los jueces podemos pedir lo mismo, la mera mención de la carrera horizontal en la LOPJ y reclamar del CGPJ el desarrollo reglamentario. O bien, ya que se modifica la LOPJ, que se haga con más recorrido, en línea con los artículos 17 a 20 del Estatuto Básico del Empleado Público, a fin de que el desarrollo reglamentario del CGPJ no suponga problemas.

Los problemas existen y pueden venir de que el Ministro de Justicia tiene competencia clara para desarrollar reglamentariamente el artículo 447 de la LOPJ. Pero el CGPJ no está tan claro que pueda desarrollar reglamentariamente una simple mención de carrera horizontal en la LOPJ, pues solo tiene competencia reglamentaria ejecutiva. Como Anexo, la Plataforma propone un redactado.

SISTEMA DE EVALUACIÓN OBJETIVO.

El sistema que dio a conocer Francisco de Vitoria en marzo de 2019 puede resultar operativo, pero necesita ser matizado. El sistema es objetivo porque los parámetros que se miden no están sometidos a valoración de un tercero sino a la

verificación de su existencia. La medición no es estimativa de 0 a 10, sino prefijada y conocida en meses/puntos o en años/puntos, de manera que la evaluación del desempeño consiste en verificar que concurre el parámetro y en aplicar la puntuación por el valor mes/punto o año/punto en cada caso.

El eje central es el ejercicio de la jurisdicción, como debe ser. Se da un máximo de 50 puntos cada 5 años y un máximo de 9 puntos por año, mientras que la puntuación ordinaria es 0,75 puntos por mes de ejercicio efectivo. Nos parece una baremación sencilla y correcta, aunque a partir de aquí haremos algunas precisiones importantes.

- La propuesta de FdV computa el ejercicio efectivo, así como los periodos de no ejercicio por enfermedad, maternidad, vacaciones, permisos y excedencia por cuidado de hijo. La Plataforma, sin embargo, como situaciones asimiladas al ejercicio efectivo solo computarían las situaciones administrativas ajenas a la voluntad del interesado.

Así, eliminaríamos como periodo de cómputo la excedencia voluntaria porque, aunque puede llegar a esta situación el hombre y la mujer jueces, la carrera horizontal evalúa la adquisición y fortalecimiento de competencias que mejoran el desempeño; y durante ese tiempo no se continúa la formación, no crece el acervo ni se amplía la experiencia. Otra cosa es que compute a efectos de antigüedad y de trienios, o bien que se exija participar en un número determinado de cursos de formación continua durante la excedencia para que pudiera computarse.

Respecto de la incapacidad temporal por enfermedad, la Plataforma no fijaría el límite en 6 meses sino en 6 meses en un periodo de 2 años, para evitar abusos y por la sencilla razón de que periodos largos de enfermedad grave no permiten mejorar el desempeño.

- En cuanto a los servicios especiales, para no disuadir a los jueces de participar en otros destinos relacionados con la organización judicial (que son necesarios), el tiempo en servicios especiales puntuaría como ejercicio de otras actividades no jurisdiccionales ligadas a la jurisdicción con la mitad de la puntuación ordinaria: 0,4 puntos por mes, y máximo de 4,8 puntos al año. Nos parece bien esta previsión del modelo de FdV, sin embargo, solo deberían computarse los casos del artículo 351 a), b), c) y d) LOPJ.

En el caso del artículo 351 e) y f) LOPJ (cargos políticos), el tiempo de servicios especiales no debe computar nada, sin perjuicio de considerarse para trienios y antigüedad. La razón de ser de esta precisión es que deben eliminarse las puertas giratorias, y, por tanto, incluso la antigüedad en el escalafón. Aunque esto último requeriría de otra reforma de la ley diferente.

- El cumplimiento de los objetivos de retribuciones variables no debe computarse, ya tiene su reconocimiento económico. Además, puntuar con 0,4-0,6 puntos el semestre de productividad del 100% al 120% favorece sentencias de calidad inferior y no reconoce un mejor desempeño necesariamente. En realidad, entrafia optar por un perfil ideal de juez (como si solo fuera buen juez el rápido) y la carrera horizontal no consiste en evaluar la rapidez con virtud del juez, sino de evaluar la idoneidad y la competencia en el desempeño.
- El ejercicio en plazas de Jueces únicos, jueces de órganos colegiados; jurisdicciones especializadas; órganos distintos (Familia, incapacidades, vigilancia, ejecución, etc); penosidad (guardias); juzgados mixtos; órganos con predominio de sala como los penales, contencioso-administrativo y los sociales; órganos de ámbito provincial o supraprovincial; órganos con funciones añadidas; insularidad, Ceuta y Melilla...0,07 puntos por mes, con máximo de 3 puntos, o bien 0,04 puntos por mes con máximo de 2 puntos, según se quiera valorar más o menos. No hacemos ninguna objeción relevante, salvo la advertencia de que debe afinarse mucho para que cada juez pueda verse identificado en un grupo al menos.
- Ausencia de sanciones, asistencia continuada al trabajo (no más de 5 días de baja al año) y permanencia en el mismo destino: 1 punto por cada 5 años/0,2 puntos por año y 0,03 puntos por mes. En estos parámetros podríamos estar de acuerdo, si acaso rebajando la puntuación del primero.
- Actividades de formación del CGPJ: participar en ellas como asistente 0,5 puntos y ser director o relator 1 punto por actividad. FdV valora con mucha más diferencia ser director de curso frente a mero partícipe, pero nos parece un peligro valorar más al director. La razón es que ser director de curso es un cargo decidido discrecionalmente por el CGPJ (a dedo) y su número es tan reducido que nunca los jueces podrían postularse en igualdad de condiciones; y, en todo caso, la carrera horizontal evalúa la adquisición de conocimientos y de competencias, lo que también demuestra un asistente. Si es actividad prolongada en el tiempo tipo REDUE, REJUE, EUROJUS o CENDJ está bien que se valore con 0,02 puntos por mes.
- Formación no jurisdiccional no proporcionada por el servicio de formación del CGPJ, pero que constituya un enriquecimiento y una mejora del ejercicio jurisdiccional, debe considerarse. La propuesta de FdV no lo hace. Se trata de evaluar la superación de cursos en idiomas; aprobados en asignaturas de grados o máster en psicología, contabilidad, lengua y literatura, medicina, económicas, filosofía, etc. El único requisito es que se trate de formación reglada. Se puede valorar con 0,5 puntos por año.

- Otras actividades no jurisdiccionales, pero relacionadas con el ejercicio de la jurisdicción, como impartición de clases en la universidad como profesor asociado, se puede valorar en 0,5 puntos por año. La impartición de ponencias en 0,07 puntos y los cursos de contenido jurídico en 0,1 puntos. Publicaciones en revistas jurídicas especializadas 0,07 puntos y publicaciones de libros jurídicos como autor o coautor 0,5 puntos.
- Las sustituciones sin relevación de funciones la Plataforma considera que no deben puntuarse porque no contribuyen a mejorar la competencia ni la calidad en el propio destino. Solo garantizan que no haya vacantes, pero de eso es responsable no el juez sino el CGPJ y la suficiencia de la planta judicial. Además, estas sustituciones ya tienen retribuciones específicas.
- La especialización por el tiempo de ejercicio jurisdiccional en civil, instrucción, penales, en social y contencioso-administrativo, cuando no tengan superada la especialización, con 0,05 puntos por mes y con máximo de 2 puntos. Especialización por oposición 4 puntos por una sola vez.

La convocatoria para realizar la evaluación del desempeño sería anual. Se participaría con un formulario sencillo, que estaría a disposición de todos los jueces en la intranet del CGPJ, semejante al de las retribuciones variables. Verificaría la concurrencia de todos los parámetros y su puntuación el Servicio de Personal Judicial del CGPJ. El Pleno del CGPJ reconocería el grado alcanzado en la carrera profesional con efecto retroactivo desde el momento en que, alcanzados o superados los 50 puntos, se cumpla el periodo de 5 años.

RÉGIMEN TRANSITORIO

En esa necesaria reforma de la LOPJ y su reglamento de desarrollo, como norma de Derecho Transitorio, debería recogerse una Disposición específica para todos los jueces que ya estén ingresados en la carrera judicial antes de su entrada en vigor y que no han tenido oportunidad de haber recorrido estos niveles, alguno ya próximo a la edad de jubilación y muchos con más de quince años o veinte de carrera:

- a) Los jueces con más de 5 años de antigüedad a la fecha de entrada en vigor de la carrera horizontal, obtendrán en la primera convocatoria 50 puntos por cada quinquenio de servicio activo o asimilado completado en la carrera, situándose tras la suma en el nivel que les corresponda. No se computarán los tiempos de ejercicio en servicios especiales del artículo 351 e) y f) de la LOPJ, ni los periodos de incapacidad temporal superiores a 6 meses ni el periodo en excedencia voluntaria.
- b) Los jueces con 1 mes y hasta 5 años de antigüedad a la fecha de entrada en vigor de la carrera horizontal, obtendrán 9 puntos por cada año de servicio activo o asimilado completado en la carrera y la parte proporcional por cada

mes del periodo inferior a 1 año. No se computarán los servicios especiales del artículo 351 e) y f) de la LOPJ, ni los periodos de incapacidad temporal superiores a 6 meses ni el periodo en excedencia voluntaria.

ANEXO CON LA PROPUESTA LEGISLATIVA DE REFORMA

INTRODUCCIÓN DE LA CARRERA HORIZONTAL EN LA LOPJ.

LIBRO IV

DE LOS JUECES Y MAGISTRADOS

TÍTULO PRIMERO

De la carrera judicial y de la provisión de destinos

CAPÍTULO PRIMERO

DE LA CARRERA JUDICIAL

Artículo 298 (Queda como está).

1. Las funciones jurisdiccionales en los juzgados y tribunales de todo orden regulados en esta ley se ejercerán únicamente por jueces profesionales, que forman la Carrera Judicial.
2. También ejercen funciones jurisdiccionales sin pertenecer a la Carrera Judicial, con sujeción al régimen establecido en esta ley, sin carácter de profesionalidad y con inamovilidad temporal, los magistrados suplentes, los que sirven plazas de jueces como sustitutos, los jueces de paz y sus sustitutos.

Artículo 299 (Se modifica)

1. Los jueces de carrera tendrán derecho a la promoción profesional.
2. La carrera profesional es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

A tal objeto el Consejo General del Poder Judicial promoverá la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de los jueces de carrera.

3. La carrera profesional de los jueces consistirá en la aplicación simultánea de las siguientes modalidades:

a) Carrera horizontal, que consiste en la progresión voluntaria de grado, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, y a instancia del interesado.

b) Carrera vertical, que consiste en el ascenso desde el último o penúltimo grado de la carrera profesional del juez a la categoría de magistrado del Tribunal Supremo por el procedimiento de concurso de méritos que reglamentariamente se establezca.

c) Promoción interna vertical, que consiste en el acceso en la estructura de puestos de trabajo de la carrera judicial al puesto de presidente de Audiencia Provincial, presidente de Tribunal Superior de Justicia y presidente de la Audiencia Nacional, y de cualquiera de las salas de estos órganos colegiados, por elección directa conforme al principio un juez/un voto de los jueces del partido, o de los jueces del propio órgano en el caso de la Audiencia Nacional, por el procedimiento que reglamentariamente se establezca.

d) Promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a todos los puestos de trabajo de la carrera judicial que no sean los del apartado b) y c), de acuerdo con los concursos de traslado regulados en esta ley.

4. Los jueces de carrera podrán progresar simultáneamente en las modalidades de carrera y promoción horizontal y vertical.

5. Por vía reglamentaria se desarrollarán las previsiones de esta Ley en materia de carrera horizontal y vertical y promoción interna vertical.

Artículo 300 (Se modifica)

El Reglamento de desarrollo que se dicte regulará la carrera horizontal de los jueces de carrera con arreglo a las siguientes reglas:

a) Se articulará un sistema de grados de ascenso cada 5 años que sumarán un máximo de 30 años, a contar desde el año, mes y día del decreto de nombramiento inicial. Se fijará por ley la remuneración complementaria para cada uno de los seis grados sin que pueda ser inferior a los 400 euros netos mensuales. Las progresiones de grado serán consecutivas.

b) Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la formación, la experiencia y los conocimientos adquiridos, y el resultado de la evaluación del desempeño determinará la progresión de grado.

Artículo 300 bis (Se añade)

- 1.** La progresión de grado requerirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:
 - a) Completar el periodo de permanencia en el grado de carrera inmediatamente anterior.
 - b) Obtener en los procesos de evaluación la puntuación mínima necesaria, que se determine reglamentariamente, sin que la puntuación que no alcance el mínimo pueda dar origen a un procedimiento disciplinario.
- 2.** El Consejo General del Poder Judicial fijará vía reglamentaria de forma clara y con carácter previo los aspectos que serán objeto de evaluación y la puntuación mínima necesaria para pasar de grado. Los parámetros y la puntuación que permitan evaluar el desempeño serán objetivos y susceptibles de cumplimiento. La puntuación se establecerá por unidades mensuales o anuales.

La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional, la capacitación y el rendimiento del juez, así como su aportación individual para la mejora de la administración de justicia.
- 3.** El sistema de evaluación del desempeño se adecuará, en todo caso, a criterios de voluntariedad, transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación. Dentro del Consejo General del Poder Judicial, un servicio autónomo dirigido por jueces será el órgano encargado de realizar las evaluaciones de desempeño.
- 4.** La continuidad en el puesto de trabajo no quedará vinculada a la evaluación del desempeño posterior.
- 5.** Del resultado provisional de la evaluación del desempeño se dará audiencia al interesado por 5 días, tras lo cual se adoptará la decisión que corresponda sobre progresión de grado en resolución de la jefatura de la unidad de Personal del Consejo General del Poder Judicial, que será susceptible de recurso de alzada.

Plataforma Cívica por la Independencia Judicial, enero de 2022