

## La perniciosa influencia de las retribuciones variables de los jueces sobre el sentido de sus decisiones

Gabriel Doménech Pascual

Facultad de Derecho  
Universidad CEU Cardenal Herrera

### Abstract\*

*El Consejo General del Poder Judicial ha venido utilizando desde 1989 diversos baremos encaminados a medir el rendimiento de jueces y magistrados, con el fin no sólo de conocer las necesidades de la planta judicial, sino también de valorar el desempeño profesional de aquéllos antes de resolver sobre importantes aspectos de su vida profesional. Esos baremos constituyen la piedra angular del sistema de retribuciones variables implantado por la Ley 15/2003 para tratar de estimular el esfuerzo judicial: los jueces que acrediten un rendimiento superior al 120% del fijado para su destino por los baremos serán recompensados con un aumento retributivo; los que no alcancen el 80% por causas que les sean imputables sufrirán una minoración de sus retribuciones fijas. Por el foro corre el rumor de que este sistema ha podido influir negativamente sobre la calidad e incluso el sentido de muchas decisiones jurisdiccionales, al incentivar soluciones y prácticas discordantes con las prescritas por el ordenamiento jurídico. El autor ofrece un modelo teórico que permite explicar dichas distorsiones y concluir que no es aconsejable remunerar a los jueces mediante semejantes sistemas. El modelo se contrasta luego con algunos datos empíricos, que sugieren que los rumores no son infundados.*

*Since 1989, the General Council of the Judiciary has used several standards to measure the performance of judges, not only for the purpose of knowing the needs of judicial organisation, but also with the objective of deciding on their career and on their professional rights, duties and responsibilities. Those standards are the cornerstone of the pay-for-performance system that the Spanish Legislative has established in 2003 with the aim of stimulating judicial effort: judges who achieve 120% of the corresponding standard performance will be rewarded with a bonus, while judges who don't achieve 80% of the standard performance will suffer a reduction of their salary. Several scholars have criticized this compensation system because it has given rise to dysfunctional judicial practices, i. e. because judges can "game" –and, in fact, some judges have "gamed"– it to the detriment of the due process. The author offers a theoretical model that allows to explain those dysfunctional judicial behaviours and to conclude that judges shouldn't be remunerated according with this variable pay system. Some empirical evidence supports the theoretical model.*

**Title:** The Pernicious Influence of Judicial Performance Incentives on Judges' Decisions

**Keywords:** Legal Process; Judicial Behaviour; Performance Incentives; Gaming; Multitasking; Due process; Judicial Impartiality

**Palabras clave:** Poder judicial; Derecho procesal; retribuciones variables de jueces y magistrados; oportunismo, imparcialidad judicial

---

\* Este trabajo resume parte de un libro de parecido título que espero publicar próximamente. He de agradecer a los Profesores doctores D. Eduardo García de Enterría, D. Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, D. Pablo Salvador Coderch y D. Fernando Gómez Pomar que tuvieran la deferencia de invitarme a exponer una versión del mismo en el Seminario de Derecho administrativo de la Universidad Complutense y en el Seminario de Derecho civil de la Universidad Pompeu Fabra, respectivamente. A todos cuantos participaron en alguno de los dos foros debo dar las gracias igualmente por su atención y por las atinadas observaciones que me formularon, especialmente al Ilmo. Sr. D. Sebastián Moralo Gallego, quien puso de manifiesto algunas importantes deficiencias del trabajo. A los Profesores doctores D. Juan Climent Barberá, D. Manuel Martínez Sospedra y D. Juan Nave, les agradezco, entre otras cosas, que se tomaran la molestia de leer un borrador para luego dirigirme valiosas críticas. Fue un lujo el haber tenido la oportunidad de escucharlos a todos.

## Sumario

1. Introducción
2. La implantación del sistema de retribuciones variables
  - 2.1. Los antecedentes. La implantación de un sistema de medición del rendimiento judicial
  - 2.2. La implantación formal del sistema
    - a. El sistema de retribuciones variables diseñado en la Ley 15/2003
    - b. El desarrollo reglamentario de la Ley. Los módulos de 2003
3. El Tribunal Supremo al rescate. La anulación de los módulos
  - 3.1. El sistema legal de retribuciones variables no es inconstitucional
  - 3.2. La ilegalidad de los módulos reglamentarios
4. ¿Y ahora qué? El Consejo establece un sistema ilegal de retribuciones variables
5. El rumor: la retribución variable produce efectos perversos sobre el sentido de las decisiones judiciales
6. Un intento de explicación
  - 6.1. Análisis de los sistemas de retribución variable
    - a. Bondades
    - b. Peligros: comportamientos oportunistas y desplazamiento de la motivación intrínseca
  - 6.2. Es demasiado peligroso hacer depender la remuneración de los jueces de su rendimiento medido con arreglo a criterios predeterminados
  - 6.3. Consideración especial del peligro de decisiones judiciales oportunistas
    - a. También los jueces son humanos, sensibles a los estímulos económicos
    - b. La función de utilidad de los jueces. Ingredientes
    - c. La imposibilidad de evaluar cabalmente el rendimiento judicial. Fragmentariedad e incongruencia de los módulos
    - d. Cobrar más o menos en función del sentido de la decisión adoptada
    - e. Discordancias entre la decisión judicial justa y la decisión que maximiza la utilidad del juez
    - f. Jugando con el tiempo
7. Algunos datos empíricos
  - 7.1. ¿Votos particulares que no deberían ser formulados?
    - a. Hipótesis
    - b. Datos extraídos de las bases del Centro de Documentación Judicial
  - 7.2. ¿Procesos que deberían ser acumulados?
    - a. Hipótesis
    - b. Un botón de muestra
    - c. Las estadísticas judiciales fortalecen la hipótesis
  - 7.3. ¿Penas de banquillo que los ciudadanos no deberían sufrir?
    - a. Hipótesis
    - b. Las estadísticas judiciales robustecen la hipótesis
8. La garantía constitucional de la imparcialidad judicial
9. Los supuestos beneficios derivados del sistema de retribuciones variables: ¿Aumento de la productividad judicial?

10. Reflexión final
11. Bibliografía
12. Tablas de datos estadísticos
13. Tablas de resoluciones citadas

## 1. Introducción

Uno de los más graves problemas que aquejan a la Administración de Justicia en España es, sin duda alguna, el de su masificación (NIETO, 2004, pp. 257 y ss.; GARCÍA GARCÍA, 2006). Desde hace ya tiempo, la demanda de tutela judicial viene aumentando incesantemente en una proporción mucho más elevada de lo que lo ha hecho la oferta. La incapacidad de los órganos jurisdiccionales para resolver puntualmente los asuntos que en número creciente llegan a su conocimiento es cada vez mayor. Remedios de toda índole se han aplicado, sin demasiado éxito, a fin de resolver o cuando menos paliar el problema. Se han creado nuevos tipos de órganos jurisdiccionales, se ha incrementado su número, se han mejorado algo los recursos materiales puestos a su disposición, se han reformado abundantemente las normas jurídicas reguladoras de los procesos, se han reintroducido –bien que tímidamente– las tasas judiciales, etc.

En este inquietante contexto se ha intentado también estimular la productividad de los miembros de la carrera judicial, empleando para ello un mecanismo ciertamente novedoso e insólito en el panorama jurídico comparado<sup>1</sup>. La idea es simple. Se trata de introducir una suerte de retribución a destajo. El primer paso consiste en fijar y publicar unos baremos –o “módulos”– que permitan evaluar con precisión el rendimiento de los jueces<sup>2</sup>, en función del número y del tipo de las resoluciones que dicten. A continuación, se mide con arreglo a dichos baremos su producción individual, y se les retribuye con diversos tipos de “zanahorias” o “palos”, según se hayan apartado en más o en menos, por arriba o por debajo, del rendimiento considerado normal. Los que acrediten mayor producción serán “premiados” con salarios especialmente elevados y mejores probabilidades de obtener ascensos, distinciones honoríficas, declaraciones de compatibilidad de actividades, etc. Los que rindan por debajo de lo normal serán “castigados” con salarios reducidos y peores perspectivas de ascender, recibir honores, obtener declaraciones de compatibilidad, sufrir inspecciones y sanciones disciplinarias.

En el presente estudio pretendemos cuestionar el acierto de esta novedad, a la vista de la perniciosa influencia que un sistema tal puede ejercer y, de hecho, aparentemente ha ejercido sobre el sentido de las decisiones jurisdiccionales.

---

<sup>1</sup> Debe señalarse, no obstante, que también en Francia se ha introducido recientemente un polémico sistema de retribuciones variables, si bien el mismo difiere del nuestro en aspectos esenciales. Vid. *infra*, 6.1.b).(i).

<sup>2</sup> En este trabajo empleamos el término «jueces» en un sentido amplio, que comprende a todos los miembros de la carrera judicial, tanto a los jueces en sentido estricto como a los magistrados.

## 2. La implantación del sistema de retribuciones variables

### 2.1. Los antecedentes. La implantación de un sistema de medición del rendimiento judicial

Aunque las retribuciones variables encaminadas a estimular la productividad judicial se establecen formalmente en 2003, ya antes se habían adoptado medidas que pudieron haber tenido un efecto semejante, aunque seguramente no tan intenso.

En abril de 1989, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ o Consejo) aprobó unos baremos en los que se determinaba el volumen razonable de actividad para cada tipo de órgano jurisdiccional. Su principal defecto era una excesiva simplicidad, pues dicho volumen se precisaba atendiendo únicamente al criterio de la cifra total de resoluciones dictadas, sin apenas matices. Es decir, sólo puntuaban las resoluciones dictadas y todas por igual, sin importar el esfuerzo presumiblemente invertido en cada una de ellas. Puede ponerse como ejemplo el módulo establecido para los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción:

“En lo civil, entre 400 y 450 asuntos, que exigirán normalmente dictar de 80 a 100 sentencias en procesos con efectiva contradicción. En lo penal, entre 1.400 y 1.600 diligencias previas, que normalmente darán lugar a unas 150 ó 200 diligencias preparatorias y procesos de la Ley 10/1980, y unos 50 a 70 sumarios. Todo ello puede suponer la necesidad de dictar entre 200 y 250 sentencias anuales, incluyendo las recaídas en recursos de apelación de juicios de faltas”.

Reflejando lo que era una opinión generalizada, el Libro Blanco de la Justicia de 1997 afirmaba la necesidad de fijar unos nuevos módulos, porque “la litigiosidad y el trabajo judicial [habían] variado sensiblemente” desde 1989 y, sobre todo, porque los módulos entonces vigentes contemplaban “exclusivamente criterios cuantitativos”, por lo que difícilmente servían para medir adecuadamente el desempeño de los jueces “ante la evidente disparidad existente entre el trabajo judicial en los diferentes órdenes jurisdiccionales y entre las distintas instancias dentro de éstos”. Los nuevos módulos se aprobaron por el CGPJ el 15 de julio de 1998<sup>3</sup>. Su contenido se basaba en la determinación de dos elementos: la jornada del juez, que se estimó en 1.650 horas anuales, y el tiempo medio o estándar que costaba resolver cada tipo de procedimiento, que se cifraba en puntos, cada uno de los cuales equivalía a una hora de esfuerzo. Sirva como ejemplo el módulo establecido para los Juzgados de Instrucción:

---

<sup>3</sup> Vid. *Acuerdos del Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, 1998, t. III, pp. 25 y ss.

JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN	
MÓDULO DE DEDICACIÓN [1998] (de salida o terminación de asuntos)	
Asuntos terminados	Puntuación
Sumarios con auto de procesamiento	12
Causas de la Ley de Jurado	12
Diligencias provisionales (incoadas por querella)	4
Procedimientos abreviados	2
Juicios de faltas con sentencia	1
Juicios de faltas sin sentencia	0,1
Habeas Corpus	1
Asuntos de excepcional dedicación	hasta 130
Tiempo total de dedicación anual	1.650 horas
Tiempo excluido del cómputo para actividades no reseñadas (20% de la jornada anual - 7,5 horas semanales)	330 horas
Módulos para los Juzgados de Instrucción	1.320 h/puntos

Los módulos de 1998 señalaban que, para lograr su objetivo de medir con la mayor precisión posible la actividad judicial, había que revisarlos, perfeccionarlos y adaptarlos continuamente a las nuevas circunstancias. Y la verdad es que no hubo que esperar mucho a la primera reforma. El 31 de mayo de 2000 fueron aprobados por el CGPJ unos nuevos módulos<sup>4</sup>, aunque en ellos no se introducían modificaciones de calado.

Interesa resaltar que ninguno de estos baremos fue establecido en calidad de norma jurídica imperativa. En ninguno se decía que hubiese obligación de cumplirlos. Tampoco contaban con la cobertura legal necesaria para establecer semejante obligación. Ni fueron publicados en diario oficial alguno<sup>5</sup>. Los módulos, en suma, no se ajustaban a la imagen típica de las normas jurídicas, ni reunían los requisitos de validez que nuestro Derecho establece para dictarlas. Lo cual no quita que produjesen importantes *efectos reales*, que determinasen la actuación del CGPJ, la del Tribunal Supremo y, presumiblemente, la de los jueces de cuyo rendimiento se trataba.

Los módulos de 1989 se habían aprobado inicialmente para conocer la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales, a fin de permitir una mejor planificación de la planta judicial. Pero pronto comenzaron a ser utilizados por el CGPJ para valorar el rendimiento de los jueces a otros efectos, principalmente disciplinarios<sup>6</sup>.

Los módulos de 2000 se “autoatribuían” nuevas funciones: al determinar la “dedicación razonablemente exigible”, los mismos debían “tener trascendencia para la concesión de prórrogas

<sup>4</sup> Pueden verse en el [BOE núm. 301, de 17.12.2003, pp. 44797 y ss.](#)

<sup>5</sup> Hay que puntualizar, no obstante, que los módulos de 2000 se publicaron en el BOE ([núm. 301, de 17.12.2003, pp. 44797 y ss.](#)) casi tres años después de su aprobación, junto con los módulos de 2003. La explicación es que las disposiciones transitorias del Reglamento 2/2003 del CGPJ otorgaban ciertos efectos jurídicos al cumplimiento de aquéllos.

<sup>6</sup> Así se advierte en los “Módulos de trabajo en Juzgados y Tribunales” aprobados por Acuerdo de 15 de julio de 1998 del Pleno del CGPJ (*Acuerdos del Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, 1998, t. III, pp. 25 y 26).

de jurisdicción<sup>7</sup>, compatibilidad con otras actividades, nombramientos para aquellos cargos discrecionales en los que la mayor dedicación [era] un factor relevante e, incluso, para la concesión de honores". Se afirmaba incluso que "el cumplimiento de los módulos de trabajo [podía] tener trascendencia en aspectos retributivos". Lo cual se ilustraba con algunos ejemplos: la incorporación de un juez a planes de refuerzo se condicionaba al cumplimiento en el destino del que era titular de los objetivos que del módulo resultaban; la obtención de una superior compensación económica, por la inclusión en planes de refuerzo, se condicionaba al logro de unos objetivos, medidos en la misma clave que la de los módulos.

El CGPJ estableció poco después que el cumplimiento de los módulos se ponderaría para evaluar a los jueces en prácticas a los efectos del ingreso en la carrera judicial<sup>8</sup>, así como para decidir sobre la renovación del nombramiento de magistrados suplentes y jueces sustitutos<sup>9</sup>.

Las previsiones establecidas con carácter "orientativo" en aquéllos también fueron tenidas muy en cuenta por el Tribunal Supremo para valorar la conducta de los jueces con ocasión del enjuiciamiento de actos dictados por el CGPJ, muy especialmente de las sanciones impuestas por la comisión de infracciones reveladoras de un deficiente cumplimiento de las funciones jurisdiccionales. Así, las sanciones dirigidas a jueces que habían alcanzado el rendimiento fijado en los módulos casi nunca fueron consideradas conformes a Derecho<sup>10</sup>. Ocasionalmente, el cumplimiento de los mismos sirvió como un criterio atenuante de la responsabilidad disciplinaria derivada de retrasos injustificados en la resolución de algunos asuntos<sup>11</sup>. Sólo hemos encontrado un caso donde dicho cumplimiento, por parte de un magistrado que durante un tiempo había dictado menos de la mitad de las sentencias redactadas por sus compañeros de sección, no se consideró excluyente ni, al parecer, atenuante de la responsabilidad<sup>12</sup>. El incumplimiento, por el contrario, casi siempre vino acompañado de la validez de la sanción<sup>13</sup>. Merece resaltarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2003, por la que se confirma la sanción impuesta a un juez cuya producción se había quedado en el 60,3% del módulo establecido. El

---

<sup>7</sup> Vid., en este sentido, el núm. 6 del ap. cuarto (sustituciones de corta duración) de la [Instrucción 1/2003, de 15 de enero, del Pleno del CGPJ, sobre régimen de sustituciones, Magistrados suplentes y Jueces sustitutos](#) (BOE núm. 22, de 25.1.2003).

<sup>8</sup> Vid. los arts. 15 y 17 del [Reglamento 2/2000, de Jueces Adjuntos, aprobado por Acuerdo de 25 de octubre de 2000 del CGPJ](#), (BOE núm. 267, de 7.11.2000).

<sup>9</sup> [Acuerdo reglamentario 4/2001, de 6 de noviembre, del Pleno del CGPJ, por el que se modifica el Reglamento 1/1995, de 7 de junio de 1995, de la Carrera Judicial, en lo relativo a Magistrados suplentes y Jueces sustitutos](#), (BOE núm. 279, de 21.11.2001).

<sup>10</sup> Vid. las SSTS, Sala 3ª, Sec. 1ª, 9.7.1993 (RJ 5767) y 26.2.1996 (RJ 1840), así como las SSTS, Sala 3ª, Sec. 7ª, 24.7.2001 (RJ 6932), 8.11.2002 (RJ 10078), 7.2.2003 (RJ 2481) y 10.7.2006 (RJ 5998).

<sup>11</sup> Vid. las SSTS, Sala 3ª, Sec. 7ª, 11.3.2003 (RJ 2656), 5.12.2005 (RJ 2006/325) y 11.2. 2000 (RJ 2890).

<sup>12</sup> Vid. la STS, Sala 3ª, Sec. 7ª, 13.10.2004 (RJ 5998).

<sup>13</sup> Vid. las SSTS, Sala 3ª, Sec. 1ª, 11.6.1992 (RJ 4542), 23.5.1996 (RJ 5421) y 17.1.1997 (RJ 346), así como las SSTS, Sala 3ª, Sec. 7ª, 25.1.2000 (RJ 1329), 18.1.2001 (RJ 3893), 24.1.2002 (RJ 2583), 11.11.2003 (RJ 2004/284) y 13.7.2004 (RJ 5359).



Tribunal aduce, entre otras razones, que “esa importante discordancia entre el resultado de la actividad profesional del actor y el rendimiento estándar que reflejan los módulos del CGPJ, sin que el registro de asuntos de juzgado revele una estadística anormal, es un elemento que permite formar la razonable convicción de que el retraso existente en el juzgado tuvo como principal causa una voluntaria pasividad del recurrente”<sup>14</sup>. Únicamente hemos detectado un caso, realmente excepcional, en el que el Tribunal eximió de responsabilidad a una juez cuyo rendimiento no había alcanzado el fijado en los módulos<sup>15</sup>.

Los módulos jugaron, asimismo, un papel relevante para juzgar los acuerdos sobre compatibilidad de actividades. El Alto Tribunal vino a confirmar el criterio sostenido por el CGPJ de que el requisito legal al que se subordinaba la concesión de la compatibilidad –“el cumplimiento de los deberes judiciales que [competían] al solicitante”– “se [traducía], con carácter general, en el cumplimiento de los módulos de trabajo establecidos por el Consejo, en cuanto pautas de conducta profesional y rendimiento que razonablemente [eran] exigibles”<sup>16</sup>. La observancia de los módulos constituía “uno de los elementos dignos de consideración”<sup>17</sup>, *de facto* determinante, en punto a verificar la concurrencia del referido requisito.

Es por todo ello que los módulos bien pudieron haber influido en la actividad jurisdiccional de los jueces, en la medida en que el riesgo de sufrir inspecciones y sanciones, o de ver cómo eran denegadas sus solicitudes de compatibilidad, se incrementaba cuanto menor fuese su rendimiento, medido con referencia a dichos baremos. No sería extraño, en consecuencia, que los miembros de la carrera judicial hubiesen tendido a reducir este riesgo hasta cierto punto. Y entra dentro de lo posible, igualmente, que algunos de ellos pensaran que el CGPJ, el órgano encargado de decidir sobre cuestiones trascendentales de su vida profesional, les estaba enviando un mensaje: *lo importante es la cantidad*.

## 2.2. La implantación formal del sistema

### a. El sistema de retribuciones variables diseñado en la Ley 15/2003

Uno de los elementos más novedosos de la [Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal](#) (BOE núm. 126, de 27.5.2006) (en adelante, Ley 15/2003), es la regulación de las “retribuciones variables por objetivos”.

El punto de partida es la fijación por parte del CGPJ del “objetivo para cada destino en la carrera judicial (...) con arreglo a módulos de dedicación u otros criterios que estime convenientes” (art. 8.1). A continuación se mide el rendimiento de cada juez conforme a esos criterios y se contrasta

---

<sup>14</sup> STS, Sala 3ª, Sec. 7ª, 13.11.2003 (RJ 8157).

<sup>15</sup> STS, Sala 3ª, Sec. 7ª, 13.3. 2002 (RJ 3473).

<sup>16</sup> STS, Sala 3ª, Sec. 7ª, 10.12.2002 (RJ 10731).

<sup>17</sup> STS, Sala 3ª, Sec. 7ª, 11.2. 2003 (RJ 1767), en relación con los módulos de 1998.

con el objetivo marcado. Los jueces que “hubiesen superado en un 20 por ciento el objetivo correspondiente a su destino tendrán derecho a percibir un incremento no inferior al cinco por ciento ni superior al 10 por ciento de sus retribuciones fijas” (art. 9.1). La concreta cuantía del incremento al que tienen derecho depende de dos factores: del crédito destinado en cada ejercicio presupuestario a las retribuciones variables, que no podrá superar el 5% de la cuantía global de las retribuciones fijas de los miembros de la carrera judicial (art. 9.3.I); y del número total de jueces que hayan superado los objetivos en más de un 20%, entre los que se reparte proporcionalmente dicho crédito (art. 9.3.II). En cambio, los que “no alcancen, por causas que les sean atribuibles, el 80 por ciento del objetivo correspondiente a su destino percibirán sus retribuciones fijas minoradas en un cinco por ciento, previo expediente contradictorio cuya reglamentación, trámite y resolución corresponderá” al CGPJ (art. 9.2).

Al lado de este sistema general, el artículo 11 de la Ley –situado también en el capítulo relativo a las “retribuciones variables por objetivos”– prevé uno especial, al disponer implícitamente que se podrá otorgar una remuneración de esta índole a los jueces que participen en los llamados programas de actuación por objetivos. El legislador, sin embargo, no regula pormenorizadamente esta posibilidad, dejando así al Consejo un amplio margen de maniobra<sup>18</sup>. Sólo establece que:

“1. Cuando el volumen de asuntos pendientes en un órgano jurisdiccional u otras circunstancias aconsejen establecer un programa de actuación por objetivos, éste fijará su objeto, ámbito de aplicación, duración y resultados que habrán de obtenerse.

2. La aprobación de un programa de actuación por objetivos requerirá autorización del Ministerio de Justicia, previa constatación de la existencia de recursos presupuestarios suficientes para atender a su financiación”.

### **b. El desarrollo reglamentario de la Ley. Los módulos de 2003**

La Ley 15/2003 remite al CGPJ la regulación de los dos aspectos fundamentales del sistema: la fijación del objetivo asignado a cada destino de la carrera judicial (art. 8.1); y la reglamentación del procedimiento contradictorio que debe observarse antes de minorar las retribuciones fijas de los jueces que no alcancen el 80% del objetivo correspondiente (art. 9.2).

Los objetivos se determinaron mediante el Acuerdo de 9 de octubre de 2003 del Pleno del CGPJ, mientras que la regulación del procedimiento contradictorio se estableció en el Reglamento 2/2003 de ejecución de la referida Ley, aprobado por el Acuerdo de 3 de diciembre de 2003 del Pleno del CGPJ (en adelante, Reglamento 2/2003). Debe señalarse, no obstante, que ambas normas se publicaron conjuntamente ([BOE núm. 301, de 17.12.2003, pp. 44792 y ss.](#)).

Estos módulos de 2003 se presentaban a sí mismos como los de 2000 “perfeccionados”. No hay, pues, muchas diferencias sustanciales entre los unos y los otros. Las más importantes obedecen a

---

<sup>18</sup> Vid. la [Instrucción 1/2006, de 18 de octubre, del Pleno del CGPJ, sobre programa de actuación por objetivos para la retribución de las sustituciones por Magistrados y Jueces titulares](#) (BOE núm. 269, de 10.11.2006, pp. 39317 y ss.), en la que, efectivamente, se establece un sistema de retribuciones variables.

la necesidad de adaptarlos a las reformas procesales y orgánicas producidas desde el año 2000. Sirvan como ejemplo, otra vez, los establecidos para los Juzgados de Instrucción.

<b>JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN</b>	
<b>MÓDULOS DE DEDICACIÓN [2003]</b>	
<b>Asuntos terminados</b>	<b>Puntuación</b>
Sumarios conclusos	12
Causas de la Ley del Jurado elevadas	18
Procedimientos Abreviados elevados	3
Juicios de faltas con sentencia	1,75
Habeas Corpus	1
Guardias de presencia	100 puntos
Guardias de disponibilidad	100 puntos
Sentencias en juicios rápidos por delito con conformidad	2
Juicio de Faltas inmediato con sentencia	2
Resolución de solicitud de Orden de protección a víctimas de violencia doméstica	2
Asuntos de excepcional dedicación	
NOTA: Las horas/puntos correspondientes a procedimientos abreviados elevados, así como los correspondientes a juicios de faltas con sentencias, se multiplicarán por 1,05 en consideración a aquellos asuntos que, habiendo tenido un trámite complejo, no llegan a ser elevados o en el caso de las faltas a tener una sentencia final	
Tiempo absoluto de dedicación anual (incluida formación)	1.760 horas
Tiempo neto de dedicación a la pura función judicial	1.650 horas
Tiempo de dedicación a atenciones profesionales, atenciones particulares, atención a la Oficina Judicial, ejecución de sentencias y otras actividades no baremadas	200 horas
Módulos para los Juzgados de Instrucción	1.450 horas/puntos

### **3. El Tribunal Supremo al rescate. La anulación de los módulos**

El Reglamento 2/2003 y los módulos de dedicación aprobados por el CGPJ fueron objeto de cinco recursos contencioso-administrativos interpuestos, respectivamente, por la Asociación Judicial Francisco de Vitoria, la Asociación Profesional de la Magistratura, varios Magistrados Jueces de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona, la Asociación Foro Judicial Independiente y un grupo de Magistrados Jueces de lo Contencioso-Administrativo de Madrid. Dada la trascendencia de las cuestiones debatidas, se acordó que de los recursos conociera el Pleno de la Sala 3ª del Tribunal Supremo. Los dos primeros fueron estimados por un par de [Sentencias de 3 de marzo de 2006](#)<sup>19</sup>, que anularon en su totalidad las disposiciones reglamentarias recurridas y que cuentan con varios votos particulares<sup>20</sup>. Los tres recursos restantes fueron desestimados por

<sup>19</sup> SSTS, Sala 3ª, Pleno, 3.4.2006 (RJ 1899; MP: Robles Fernández) y 3.4.2006 (RJ 1898; MP: Robles Fernández).

<sup>20</sup> El voto más extenso e interesante es el del Magistrado González Rivas, pero también son jugosos el del Magistrado Enríquez Sancho y el de los Magistrados Ledesma Bartret, Fernández Montalvo, Maurendi Guillén y Lucas Murillo.

sendas [Sentencias de 7 de marzo de 2006](#)<sup>21</sup>, debido a la pérdida sobrevenida de su objeto, pues a la sazón ya se había declarado la nulidad de las normas impugnadas.

### 3.1. El sistema legal de retribuciones variables no es inconstitucional

Tanto la mayoría del Tribunal como los votos particulares coinciden en que el sistema de retribuciones variables establecido por el legislador y desarrollado por las disposiciones reglamentarias impugnadas no es inconstitucional o, mejor dicho, no incurre en los vicios de inconstitucionalidad alegados por los actores. Se considera, en particular, que: no hacía falta establecerlo mediante ley orgánica, por carecer el mismo de carácter sancionador; no vulnera el principio de igualdad, pues su inaplicación a los magistrados del Tribunal Supremo está objetivamente justificada por la especial relevancia y responsabilidad de su cargo; y tampoco lesiona ni la independencia de los jueces ni el derecho a la tutela judicial efectiva, pues resulta inaceptable sostener que ambos principios constitucionales dependen del 5% de las retribuciones fijas de los jueces.

### 3.2. La ilegalidad de los módulos reglamentarios

El Tribunal Supremo aduce dos argumentos para anular la norma impugnada. El primero es la falta de motivación, pues no han quedado suficientemente explicados los cálculos globales sobre los que se han basado los módulos. Éstos se habrían establecido “sin motivación de las razones que llevan a fijar una u otra puntuación (...) Tampoco en el expediente administrativo hay constancia documentada de estudios, informes, valoraciones o aproximaciones de otro género, que justifiquen con una precisión razonable los criterios que lleva a fijar uno u otro módulo a los distintos asuntos tramitados en los distintos órganos jurisdiccionales”.

El Tribunal Supremo considera, en segundo término, que el artículo 8.1 de la Ley 15/2003, a fin de garantizar la independencia económica de los jueces, así como la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos, exige una valoración individualizada de su rendimiento e impone la fijación de *objetivos para cada destino*. La norma impugnada, en cambio, “no ha realizado una valoración de la dedicación para cada caso concreto, ni para cada destino, sino que ha operado partiendo de cálculos globales aproximativos”. Este argumento es muy criticable<sup>22</sup>. Ni la letra ni el espíritu de la Ley 15/2003 permiten entender que es obligado establecer un módulo singular para cada uno de los miles de destinos de la carrera judicial. No es razonable entenderlo, en primer lugar, porque la elaboración de semejantes módulos es prácticamente imposible, ya que representaría un esfuerzo a todas luces desmesurado, máxime cuando habría que estar revisándolos y modificándolos constantemente para ajustarlos a las cambiantes circunstancias. La

---

<sup>21</sup> SSTS, Sala 3ª, Pleno, 7.3.2006 (RJ 1901; MP: Robles Fernández); 7.3.2006 (RJ 1900; MP: Robles Fernández); y 7.3.2006 (RJ 1902; MP: Robles Fernández). Las tres sentencias cuentan con los mismos votos particulares que los Magistrados González Rivas y Enríquez Sancho habían formulado a las SSTS de 3.3.2006.

<sup>22</sup> TORNOS MAS (2006, p. 209) considera “discutibles” los “razonamientos utilizados” para declarar nulo el reglamento.

opinión del Tribunal Supremo es, además, palmariamente contradictoria con la voluntad de la Ley, que en su preámbulo dice muy claramente que los objetivos asignados a cada destino de la carrera judicial pueden determinarse “a través del sistema de módulos de dedicación actualmente vigente” (ap. II), es decir, a través del sistema aprobado por el CGPJ en 2000, ¡que era prácticamente igual o incluso más tosco que el de 2003 enjuiciado por el Tribunal! Y lo mismo permiten concluir los debates parlamentarios, en los que el Grupo del partido gobernante explicaba que la futura Ley introduciría la posibilidad de que se incrementasen o minorasen las retribuciones anuales de jueces y fiscales cuando superasen o no alcanzasen en determinados porcentajes “los módulos que el propio Consejo General del Poder Judicial [había] elaborado sobre lo que se entendería el rendimiento medio”<sup>23</sup>. No se estaba pensando, pues, en unos módulos que el CGPJ debía establecer específicamente para cada concreto destino, sino en los módulos que éste órgano ya había aprobado y que fijaban con carácter general rendimientos medios para tipos de destinos.

Debe notarse, además, que las disposiciones impugnadas cumplían al pie de la letra el artículo 8.1 de la Ley 15/2003, ya que para cada destino en la carrera judicial fijaban un objetivo con arreglo a unos módulos o criterios que habían sido considerados convenientes por el GGPJ. El tenor literal del precepto no impone que esos módulos deban ser específicos para cada destino. Es más, al permitir que se establezca el objetivo para cada destino con arreglo a módulos o criterios, la Ley está dando a entender claramente que éstos pueden ser generales, aplicables a tipos de destinos. Y, al habilitar al CGPJ para fijar los módulos que “estime convenientes”, es claro que el legislador está otorgando al Consejo un ancho margen de discrecionalidad para ello. Por lo demás, la valoración del trabajo realizado por cada juez siempre se hace, en última instancia, de manera individualizada.

#### ***4. ¿Y ahora qué? El Consejo establece un sistema ilegal de retribuciones variables***

Da la impresión de que estas Sentencias del Tribunal Supremo han asestado un duro golpe al sistema de retribuciones variables, porque de ellas se deduce que, para que el sistema vuelva a funcionar, hará falta una nueva habilitación legislativa por la cual se deje claro que el rendimiento de los jueces puede ser evaluado con arreglo a módulos del tipo de los aprobados por el CGPJ (así lo apunta TORNOS MAS, 2006, p. 209).

El Consejo, sin embargo, no parece haberlo entendido así. Este órgano se ha servido de los “programas de actuación por objetivos” previstos en el artículo 11 de la Ley 15/2003 para enmascarar un nuevo sistema, acordado por el Ministro de Justicia y una Comisión integrada por las cuatro asociaciones judiciales, en virtud del cual se otorga un complemento del 5% o del 3% de sus percepciones brutas fijas a los jueces que acrediten de manera voluntaria el cumplimiento del 120% o del 100%, respectivamente, de los correspondientes rendimientos

---

<sup>23</sup> Palabras del Diputado Ollero Tassara (VII Legislatura, sesión núm. 86, de 5.3.2003, de la Comisión de Justicia e Interior, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 707, p. 22746).

ordinarios, medidos “conforme a las tablas aprobadas en el documento comprensivo de los Módulos de trabajo de Jueces y Magistrados aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su reunión de 31 de mayo de 2000, o bien conforme a las puntuaciones aprobadas a los mismos efectos por el Pleno en sesión de 22 de octubre de 2003”<sup>24</sup>.

La pega es que esta solución resulta manifiestamente contraria a la diseñada por la Ley 15/2003. Como su propio nombre indica, la función de los “programas *concretos* de actuación” previstos en el artículo 11 del texto legal no es la de regular con carácter general las retribuciones variables de *todos* los jueces, sino la de establecer una *regulación especial*, de alcance limitado, aplicable únicamente en circunstancias excepcionales a determinados órganos jurisdiccionales. Así lo impone también una interpretación sistemática del precepto: la regulación general ya ha sido establecida, en otros términos, por los artículos 8 y 9 de la Ley. Es irrazonable entender que su artículo 11 ha “deslegalizado” los preceptos inmediatamente anteriores, otorgando al CGPJ un cheque en blanco para reemplazar por un nuevo sistema la ordenación general que en ellos se contempla. El llamado principio de interpretación de las normas conforme con la Constitución (art. 5.1 [Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio, del Poder Judicial](#) (BOE núm. 157, de 2.7.1985) (en adelante, LOPJ) nos obliga a desechar dicha hipótesis, toda vez que en las materias como ésta, constitucionalmente reservadas a la ley, no caben semejantes deslegalizaciones<sup>25</sup>.

Nótese que el sistema implantado por el CGPJ difiere en varios aspectos esenciales del previsto en los artículos 8 y 9 de la Ley 15/2003. Se trata de un sistema voluntario, al que no es obligado someterse: los jueces pueden optar por no declarar su rendimiento, sin que ello perjudique un ápice su derecho a cobrar el 100% de las retribuciones fijas. Otra importante diferencia es que no se prevé la posibilidad de aminorar las retribuciones de los jueces cuyo rendimiento quede por debajo del 80% del considerado normal. En tercer lugar, el rendimiento judicial se evalúa conforme a unos módulos que, según el Tribunal Supremo, vulneran el artículo 8 de la Ley.

### ***5. El rumor: la retribución variable produce efectos perversos sobre el sentido de las decisiones judiciales***

La cuestión es que el sistema de retribuciones variables pudiera distorsionar la práctica judicial, empujando a los jueces a tomar decisiones no siempre concordantes con las prescritas por el ordenamiento jurídico, perjudicando de esa manera el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia. No se trata simplemente de la infundada impresión del autor del presente estudio, sino de un rumor muy extendido entre los profesionales del foro. Hasta una de las Asociaciones judiciales que impugnaron los módulos reconocía, ilustrándolo con un ejemplo,

---

<sup>24</sup> Vid. los Acuerdos del Pleno del CGPJ de 28.6.2006, 15.12. 2006, 27.6.2007 y 19.12.2007, así como los Acuerdos de la Comisión Permanente del CGPJ de 11.12.2007 y 29.4.2008.

<sup>25</sup> Vid., entre otras, las SSTC 37/1981, de 16 de noviembre (BOE núm. 285, de 28.11.1981; MP: Francisco Rubio Llorente) (FJ 4); 83/1984, de 24 de julio (BOE núm. 203, de 24.8.1984; MP: Francisco Rubio Llorente) (FJ 4); y 99/1987, de 11 de junio (BOE núm. 152, de 26.6.1987; MP: Carlos de la Vega Benayas) (FJ 3).

el peligro de que el sistema produjese efectos perversos sobre la conducta de sus asociados:

“pudiera darse el caso de que (...) por alguno o algunos jueces y magistrados se diera preferencia a los trabajos que rinden como fruto la obtención de puntos en detrimento de aquellos que no los generan o rinden menos, pero que resultan imprescindibles en garantía de los derechos de los ciudadanos”<sup>26</sup>.

El [Voto Particular de los Vocales Alonso Suárez, Azparren Lucas, Campo Moreno, García García, López Tena, Pantoja García, Salinas Molina y Aguiar Luque, que acompañaba al Acuerdo de 3 de diciembre de 2003 del Pleno del CGPJ](#), era mucho más explícito:

*“El estímulo a la producción mediante incentivos económicos cuantificados matemáticamente va a incidir decisivamente en contra de la calidad del sistema. Existe una tendencia constatada en el ámbito de las Administraciones Públicas a que, lejos de incrementar el tiempo de dedicación al trabajo, el estímulo se traduce en ocasiones en un cambio de comportamientos para que la proyección estadística del trabajo realizado se ajuste a lo exigido para obtener la productividad”.*

*“Un juez o magistrado que quisiera percibir una mayor retribución en cómputo anual realizando el mismo trabajo (un 100% del módulo establecido) lo puede conseguir simplemente distribuyendo de forma desigual dicho trabajo entre los dos semestres del año, de forma que en uno se limite al 80% del módulo (con lo que percibiría el 100% del salario durante un semestre) y en el otro añada ese 20% guardado en el armario para alcanzar el 120% (con lo que percibiría el 110% del salario durante otro semestre)”.*

*“El sistema ofrece a los jueces y magistrados la posibilidad de acumular puntos sacando rápidamente los asuntos fáciles y aquellos otros que impliquen un número mayor de puntos, postergando los asuntos que impliquen mayor dedicación y tengan atribuidos menos puntuación”.*

*“El sistema puede fomentar alteraciones en la forma de realizar el trabajo. Cuanto mayor sea la presión de la Inspección sobre el sistema de cómputo, mayor será el incentivo para que el cumplimiento se obtenga alterando la forma de trabajar, esto es, el contenido de las propias resoluciones. En multitud de ocasiones habrá una decisión jurídica, sobre el procedimiento o sobre el fondo, que será beneficiosa para trabajar menos y computar mayor nivel de cumplimiento y otra que será perjudicial a tal fin. Lo normal será que, si se hace una medición estadística, se vaya incrementando el número de decisiones favorables al interés del juez productivista, sin que haya forma de pararlo. Y entonces jugará la fuerza poderosa del agravio comparativo: quienes se vean perjudicados notoriamente en sus retribuciones y nivel de cumplimiento por seguir criterios más estrictos que sus compañeros exigirán que se ponga fin a las prácticas incorrectas de otros. Es más: determinados criterios jurídicos pasarán a ser observados con sospecha exclusivamente por sus efectos beneficiosos sobre el sistema de productividad, según las tendencias de cada momento, muchas veces sin pararse a razonar objetivamente sobre los mismos. ¿Y cómo va a entrar la Inspección en problemas de criterios jurídicos de las resoluciones? Habrá casos en los que será posible hacerlo por tratarse de criterios groseramente antijurídicos, pero esto no será así en la mayoría de los casos. En la medida en que esto resulte imposible, se irá produciendo un efecto de desistimiento de la mayoría y un asentamiento de las prácticas viciosas. De esta manera el sistema de productividad constituye una apuesta contra la calidad del sistema, en detrimento del ciudadano” [las cursivas son del original].*

---

<sup>26</sup> *Apud* voto particular del Magistrado González Rivas.

Y, en efecto, eso y mucho más es lo que al parecer ha ocurrido. En su sagaz e implacable análisis del “desgobierno judicial”, NIETO (2004, p. 42) ha notado cómo

“con frecuencia media docena de procesos podrían acumularse en uno solo, es decir, reconducirse a unos autos únicos –en razón a las conexiones que entre ellos median previstas por la ley– para tramitarse juntos y decidirse en una sola sentencia. Y, sin embargo, los jueces no gustan de una simplificación tan lógica de su trabajo, movidos en parte por un interés poco honorable: estando obligados a cumplir un módulo prefijado (...) y cobrando un complemento de productividad por sentencia, mucho les interesa dictar el mayor número posible de ellas aunque sea un trabajo inútil”.

Sobre una práctica semejante ha llamado la atención ALONSO MÁS (2004, p. 296):

uno de los factores que, paradójicamente, entorpece la utilización de la vía de la extensión de los efectos de las sentencias prevista en el artículo 111 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa – figura que debería servir al principio de economía procesal– es “la nueva regulación de las retribuciones de los miembros de los órganos jurisdiccionales, en la que cobra bastante importancia el factor de la productividad (...) Y ello porque, en los baremos aprobados, los autos de extensión de efectos otorgan una puntuación considerablemente inferior (pese al trabajo que en algunos casos supone, como pasa en los supuestos de procedimientos selectivos de personal o de provisión de puestos de trabajo muy masificados) a la que se otorga a la correspondiente sentencia”.

MONTERO AROCA y FLORS MATÍES (2005) tampoco tienen reparos en señalar que

“en la realidad judicial civil, por razones no legales, sino prácticas e incluso económicas (por ejemplo, los módulos) nuestros jueces prefieren dictar sentencia, aunque sea para declarar la nulidad de lo actuado reponiendo las actuaciones a un momento anterior, pero ello no empece para que sigamos sosteniendo que lo adecuado es que se dicte auto cuando se trata de decidir, ya en el trámite de sentencia, sobre la validez de lo actuado”.

En opinión de RAMOS ROMEU (2006, p. 24), la teoría que más probablemente explicaría el reciente aumento de la tasa de confirmación de las resoluciones judiciales civiles radicaría

“en el ejercicio de un esfuerzo de revisión menos intenso por los Tribunales de apelación, de forma deliberada, lo que sería una estrategia de revisión que habrían adoptado a raíz del imparable aumento de la tasa de recurso de los últimos años, la falta de recursos materiales y, posiblemente, la introducción de la retribución variable por módulos”. En efecto, “el incremento de trabajo en apelación sin el correspondiente aumento de recursos habría llevado a dedicar menos tiempo por asunto lo que, a la larga, implicaría una mayor probabilidad de desestimación dado que sería menos probable detectar los errores cometidos por el juez de instancia. A su vez, la introducción de la retribución judicial variable por módulos desde principios de 2004 haría que los jueces quisieran dictar más sentencias más rápido”.

Y RAMOS MÉNDEZ (2006, p. 20, notas 17 y 18), por su parte, advierte que los datos estadísticos relativos a la producción media de los magistrados están distorsionados, porque

“la introducción de módulos de rendimiento, a efectos de retribuciones variables, produce una tendencia a engrosar los rótulos de las cifras finales, que no son homogéneas”. Y también estima que “la incitación



retributiva de los módulos de rendimiento puede, en algunos casos, condicionar la elección del tipo de resolución”, cuando ésta es susceptible de canalizarse a través de auto o sentencia.

## 6. Un intento de explicación

### 6.1. Análisis de los sistemas de retribución variable

Queremos creer que el legislador no hubiera establecido el sistema de retribuciones variables cuestionado de haber conocido algunos estudios en los que se analizan las ventajas y las desventajas de los sistemas de remuneración variable o a destajo (*piece rate* o *performance-related pay* o *variable pay*), así como las circunstancias en las que conviene emplearlos o descartarlos.

Un principal puede utilizar básicamente dos métodos para retribuir a sus agentes. El primero (*salary*) se basa en los insumos, y consiste en pagar una remuneración en función del esfuerzo realizado por el agente. El segundo (*piece rate*) se orienta hacia los resultados, y consiste en otorgar una compensación en función de la producción del agente (LAZEAR, 1986).

Ambos sistemas plantean un problema parecido: el de medir la variable de la que depende la magnitud de la retribución. En el primer caso, dada la enorme dificultad que entraña precisar cuál ha sido el esfuerzo realmente invertido, se toma como referencia, a modo de sucedáneo, el tiempo trabajado, toda vez que este elemento suele ser fácil de medir y constituye un indicador relativamente fiable de aquel esfuerzo. Así las cosas, este sistema consiste, realmente, en pagar un salario fijo por cada periodo trabajado. En el segundo caso, las situaciones son muy diversas. En ocasiones resulta relativamente fácil para el empresario controlar, determinar y evaluar los resultados del trabajo, mientras que, otras veces, ello resulta sumamente arduo.

#### a. Bondades

La remuneración a destajo presenta, cuando menos, dos desventajas. La primera es que normalmente genera para el principal un sobrecoste (S) derivado de la mayor dificultad que encierra la evaluación de los resultados<sup>27</sup>. Y, en la medida en que este sobrecoste repercute sobre el salario que el principal puede pagar a sus agentes, también cabe afirmar que a éstos les cuesta S distinguirse de sus pares. La segunda es que representa para los agentes un riesgo mayor que recibir un sueldo fijo, principalmente porque en su rendimiento pueden influir factores que escapan a su control. Pero no hay mal que por bien no venga. Estas dos circunstancias pueden hacer que el destajo produzca un interesante *efecto selectivo* (*sorting*), consistente en atraer y retener a los mejores trabajadores y ahuyentar a los peores, especialmente cuando los mismos poseen mejor información que los empresarios acerca de su capacidad laboral (LAZEAR, 1986, pp. 407 y ss.; PRENDERGAST, 1999, pp. 14 y 15). Los agentes, que normalmente son aversos al riesgo, sólo estarán dispuestos a trabajar a destajo si la compensación que esperan obtener a cambio

---

<sup>27</sup> Vid. un análisis empírico de los sobrecostes, con frecuencia superiores a los esperados, que conlleva la implantación de estos sistemas retributivos, en COX (2005, pp. 1475 y ss.)

supera la que podrían recibir con carácter fijo, a fin de compensar el mayor riesgo. Y las empresas sólo estarán dispuestas a pagar la correspondiente “prima por el riesgo” (P), además de S, si con el destajo logran una mayor productividad. Pues bien, los mejores agentes tenderán a preferir este último sistema, porque sólo aquí su rendimiento especialmente elevado tiene una recompensa. Los peores, en cambio, tenderán a buscar un salario fijo, porque en un sistema de destajo su inferior rendimiento quedaría en evidencia y, probablemente, no les permitiría obtener un sueldo equiparable que compensara el mayor riesgo asumido, ni permitiría a la empresa que le paga obtener de él un rendimiento suficiente como para compensar  $S + P$ . Siempre habrá algunos agentes a los que les salga más a cuenta trabajar para empresas que no incurrir en los costes derivados de  $S + P$ , por más que éstas sean conscientes de que han atraído empleados poco productivos y les remuneren en correspondencia. Consiguientemente, la productividad de las empresas que usan el destajo será, en principio, mayor que las que pagan salarios fijos, y los empleados de las primeras obtendrán retribuciones más elevadas que los de las segundas.

La remuneración a destajo, en segundo lugar, representa un *incentivo* monetario para que los empleados se esfuercen en mejorar su productividad, lo que puede propiciar que mejore también la de la empresa. Los agentes que reciben un sueldo fijo, independiente de su rendimiento, carecen de ese estímulo.

La utilidad del destajo será menor, pues: cuanto más elevados sean los costes de la vigilancia y la evaluación de los resultados (LAZEAR, 1986, pp. 410 y 418); cuanto más difícil resulte precisar la cuantía justa de la prima que ha de pagarse por el cumplimiento de determinados objetivos, por ejemplo, porque los cambios tecnológicos son muy frecuentes o porque entraña gran dificultad determinar el valor añadido que se deriva de una tarea (STIGLITZ, 1975, p. 558); cuanto mayor sea el riesgo asumido por el empleado al someterse a este sistema retributivo (STIGLITZ, 1975, p. 558), riesgo que depende, principalmente, de la probabilidad de que en la evaluación de su rendimiento influyan, con mayor o menor intensidad, factores que escapan a su control (STIGLITZ, 1975, p. 558; LAZEAR, 1986, p. 411)<sup>28</sup>; y cuanto mayor sea la aversión del trabajador al riesgo, en relación con la del empresario (LAZEAR, 1986, pp. 421 y 422).

La utilidad de este sistema retributivo aumentará, en cambio: cuanto más sensiblemente responda a los incentivos monetarios el esfuerzo de los trabajadores (STIGLITZ, 1975, p. 558; LAZEAR, 1986, pp. 418 y 419); y cuanto mayores sean las diferencias existentes entre los empleados en punto a su capacidad para realizar las correspondientes tareas o más difícil resulte observar tales diferencias, pues entonces más beneficioso puede resultar el mentado efecto selectivo (STIGLITZ, 1975, p. 558; LAZEAR, 1986, pp. 410 y 412).

---

<sup>28</sup> Para designar este riesgo de que en la medición del rendimiento influyan tales factores, se utiliza el término “ruido” (*noise*). La disminución del ruido no sólo permite minorar la “prima por el riesgo” que la empresa ha de pagar a sus trabajadores para que ejerzan el nivel óptimo de esfuerzo (FELTHAM y XIE, 1994, p. 437), sino que también produce un beneficioso efecto selectivo: *ceteris paribus*, es tanto más probable que los agentes más productivos deseen trabajar a destajo cuanto más fielmente se vea reflejado su esfuerzo en la medición de su rendimiento (BOUWENS y VAN LENT, 2006, p. 58).

Varios estudios empíricos muestran que, en efecto, la implantación de un sistema de retribuciones a destajo permitió elevar tanto la productividad de ciertas empresas como las remuneraciones de sus empleados<sup>29</sup>. Sabemos, por ejemplo, que una empresa dedicada a la forestación incrementó su productividad en un 22,6%, si bien a costa de una cierta merma de la calidad, ya que también aumentó la proporción de árboles que necesitaban ser replantados; los trabajadores, por su parte, elevaron sus remuneraciones en aproximadamente un 10% (PAARSCH y SHEARER, 2000, pp. 76 y ss.). También cabe citar el caso de unos empleados encargados de instalar parabrisas en automóviles: su productividad media aumentó nada menos que en un 44%; y sus retribuciones medias, en un 10% (LAZEAR, 2000). Y algo parecido se observó en relación con los vendedores de comida y bebidas en un estadio de *baseball* (OETTINGER, 2001) y con los dependientes de una cadena de tiendas (BANKER, LEE y POTTER, 1996).

Ello no implica inexorablemente que el destajo vaya a funcionar siempre bien, cualesquiera que sean las circunstancias. A la hora de valorar dichos estudios debe tenerse muy presente que las correspondientes tareas eran, en todos los casos, relativamente “simples”, en el sentido de que se podía obtener con cierta facilidad una medida agregada del rendimiento (PRENDERGAST, 1999, p. 16; FREY y JEGEN, 2001, pp. 595 y 596). No conviene pasar por alto el hecho de que el sistema mayoritariamente empleado es el de salario fijo, lo cual puede tomarse como un indicio de que, por regla general, éste es también el que presenta la mejor relación beneficios-riesgos.

## **b. Peligros: comportamientos oportunistas y desplazamiento de la motivación intrínseca**

### **i. Comportamientos oportunistas**

El principal problema que plantean los sistemas de retribución variable es que puede ser demasiado costoso, cuando no prácticamente imposible, evaluar con exactitud el rendimiento de los trabajadores, determinar en qué medida han alcanzado realmente los objetivos marcados por el empresario que les paga. El problema se agudiza especialmente cuando se trata de trabajos complejos, que comprenden varias tareas o diversos aspectos, algunos de los cuales son más difíciles de observar que otros. En estos casos, en los que resultaría prohibitivamente costoso medir en todas sus dimensiones relevantes el rendimiento de los trabajadores, a veces se atiende únicamente a algunas de ellas. Los criterios objetivos y predeterminados con arreglo a los cuales se evalúa dicho rendimiento no tienen en cuenta todas las tareas que debería realizar el trabajador, o no ponderan todos sus aspectos relevantes, sino tan sólo algunos, los más fácilmente observables y mesurables. Dicho de otra manera: la medida utilizada para valorar el rendimiento del agente es incongruente con la medida en que el principal resulta beneficiado por las actuaciones de aquél<sup>30</sup>. Ello puede dar pie a que el trabajador dedique estratégicamente sus esfuerzos a esas actividades o dimensiones, en detrimento de aquellas otras que ni se miden ni se

---

<sup>29</sup> Los trabajadores a destajo a que se refiere el estudio de SEILER (1984), ocupados en industrias manufactureras, recibían una prima del 14%.

<sup>30</sup> FELTHAM y XIE (1994, pp. 434 y ss.). Para referirse a la misma idea, BAKER (2002, pp. 728 y ss.) utiliza los términos *distorsión* (*distortion*) o medida distorsionada (*distorted measure*).

recompensan. La retribución a destajo puede influir no sólo en la cantidad de esfuerzo invertido por los trabajadores, sino también en la distribución de dicho esfuerzo entre las actividades que deberían desarrollar<sup>31</sup>. El empresario que pretende que sus empleados realicen dos tareas, pero les paga únicamente por la primera y renuncia a verificar en qué medida han llevado a cabo la segunda, corre un serio peligro de quedarse sin esta última: no es sensato esperar B cuando se les está retribuyendo sólo por A (KERR, 1975). Aquí uno suele recibir aquello por lo que paga.

El riesgo de que se produzcan estos comportamientos oportunistas (usualmente denominados *window dressing*<sup>32</sup>, *gaming* o *multitasking*) surge cuando las dimensiones del trabajo observables-evaluadas-recompensadas y las no observables-no evaluadas-no recompensadas son sustitutivas (no complementarias) en la función de costes del trabajador (HOLMSTROM y MILGROM, 1991, pp. 32 y ss.), es decir, cuando un aumento del esfuerzo invertido en las primeras disminuye el que podría dedicarse a las segundas, o sea, cuando se trata de “acciones que compiten por la atención del agente, en el sentido de que al incrementar el nivel de la una se incrementa el coste marginal de la otra (GIBBONS, 1998, p. 119). La gravedad de este riesgo será tanto mayor y el destajo más desaconsejable: cuanto más relevantes sean las dimensiones del rendimiento que no se evalúan cabalmente o más incongruente sea la medida utilizada para evaluarlo, en el sentido de que la misma no refleja realmente la medida en que las acciones del empleado resultan beneficiosas para el empresario (BAKER, 1992, pp. 610 y ss.; 2002, pp. 728 y ss.); y cuanto mayor sea la sensibilidad del agente a los incentivos monetarios (HOLMSTROM y MILGROM, 1991, p. 32).

Estas prácticas desviadas han sido probadas en abundantes estudios. Se sabe, por ejemplo, que la implantación de sistemas retributivos de “a tanto la pieza” a veces induce a los trabajadores a incrementar la cantidad en detrimento de la calidad. Si ésta es difícilmente observable, resultará demasiado caro o imposible asegurarla con tales sistemas (HOLMSTROM y MILGROM, 1991, p. 35). Recuérdese el caso antes mentado de los trabajadores de la empresa de forestación: el aumento de la productividad vino acompañado de un correlativo aumento del porcentaje de árboles que necesitaban ser replantados, con los costes económicos que ello suponía para la empresa (PAARSCH y SHEARER, 2000, pp. 83 y ss.).

Especialmente sensibles a las manipulaciones se muestran los sistemas por los que se ofrecen retribuciones en *función no lineal* del rendimiento acumulado durante un determinado periodo de tiempo. Un ejemplo es, precisamente, el sistema establecido por la Ley 15/2003: sólo se otorga un complemento retributivo a los jueces cuyo rendimiento semestral agregado supere un determinado umbral, sin que la cuantía del complemento dependa de la magnitud del exceso; y sólo se minoran las retribuciones de los jueces si su rendimiento semestral no alcanza cierto límite, sin que la cuantía de la minoración dependa de la magnitud del déficit del rendimiento. Aquí los agentes pueden “jugar con el tiempo” (*timing*), distribuir temporalmente sus esfuerzos,

---

<sup>31</sup> Vid. HOLMSTROM y MILGROM (1991); BAKER (1992); FELTHAM y XIE (1994); PRENDERGAST (1999, pp. 21 y ss.).

<sup>32</sup> Como advierten FELTHAM y XIE (1994, p. 442), “*performance measures (...) are often subject to manipulation in the sense that the agent can take actions that improve his performance measure but contribute little or nothing to the principal's gross payoff. We refer to this as window dressing*”.

o los resultados de los mismos, a fin de maximizar su utilidad personal, aunque ello perjudique los intereses del empresario que les paga.

Se ha observado, por ejemplo, que la productividad de ciertos militares encargados del reclutamiento, que cobraban una prima si los puntos acumulados periódicamente superaban cierto número, se incrementaba gradualmente hasta el momento en el que se cerraba el periodo evaluado, transcurrido el cual decaía significativamente (ASCH, 1990). Un fenómeno semejante se ha detectado en el volumen de ventas de algunas industrias manufactureras, cuyos ejecutivos y personal de ventas recibían primas parecidas (OYER, 1998). Tal vez ello obedezca, en parte, a que los agentes obtienen mayor utilidad si se “esperan hasta el último minuto” para llegar al umbral correspondiente (PRENDERGAST, 1999, p. 25). *Ceteris paribus*, es preferible realizar los esfuerzos cuanto más tarde mejor, porque una hora de ocio actual es más útil que una hora de ocio futuro (cfr. FREDERICK, LOEWENSTEIN y O'DONOGHUE, 2002).

En otros estudios se ha observado cómo las conductas varían en función de lo cerca que los agentes se encuentren respecto de los umbrales de rendimiento. Si están demasiado lejos y, por lo tanto, sus probabilidades de alcanzarlos en el periodo corriente son muy remotas, pueden dar por perdida la prima correspondiente al mismo y posponer sus esfuerzos al periodo siguiente, o hacer que el resultado de los mismos cobre visibilidad y se contabilice entonces, a fin de mejorar sus probabilidades de obtener allí la prima. La misma estrategia pueden seguir si ya han alcanzado los umbrales del periodo presente o es prácticamente seguro que los alcanzarán holgadamente. Si, por el contrario, no se hallan ni muy lejos ni demasiado cerca de alcanzarlos, es probable que “aceleren”, que intensifiquen sus esfuerzos antes de que termine el periodo vigente, a fin de lograr la prima (HEALY, 1985; COURTY y MARSCHKE, 2004).

El *timing* no supone simplemente una anomalía contable carente de mayor trascendencia, sino que puede perjudicar seriamente los intereses del principal, de un lado, porque los agentes invierten en esta práctica tiempo y esfuerzo que deberían dedicar a la realización de las tareas que aquél les ha encomendado y, de otro, porque el esfuerzo dedicado por los agentes a las tareas asignadas puede ser distribuido de una manera que no es la que mejor satisface los fines del principal. Así lo evidencia algún estudio empírico (COURTY y MARSCHKE, 2004).

El peligro de *gaming* o *timing* puede enervarse utilizando, alternativa o complementariamente, una evaluación “subjetiva” del rendimiento<sup>33</sup>. Sirva como ejemplo el sistema de retribuciones variables de los magistrados introducido recientemente en Francia<sup>34</sup>. Parte de la remuneración de cada magistrado se determina en función de su contribución al buen funcionamiento de la institución judicial (“*en fonction de la contribution du magistrat au bon fonctionnement de l'institution*

---

<sup>33</sup> Vid. BAKER, GIBBONS y MURPHY (1994); PRENDERGAST (1999, pp. 29 y ss.); GIBBS, MERCHANT, VAN DER STEDE y VARGUS (2004).

<sup>34</sup> Vid. los Decretos [2003-1284](#), *relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire*; [2003-1285](#), *relatif au régime indemnitaire des magistrats exerçant à la Cour de cassation*; y [2003-1286](#), *relatif au régime indemnitaire de certains personnels de l'Ecole nationale de la magistrature*. Todos ellos fueron aprobados el 26 de diciembre de 2003 y publicados en el *Journal Officiel de la République Française* de 30 de diciembre de 2003, pp. 22405 y ss.

*judiciaire*”). Pero, a diferencia de lo que ocurre en España, en el país vecino no se han establecido unos baremos conforme a los cuales se mide el rendimiento judicial. La cuantía de la prima variable (*prime modulable*) correspondiente a cada magistrado se precisa discrecionalmente, dentro de ciertos límites, por los Presidentes de determinados Tribunales superiores.

En un sistema subjetivo, los resultados no se evalúan con arreglo a fórmulas cuantitativas, predeterminadas y conocidas de antemano por los empleados, sino de acuerdo con la apreciación discrecional de un supervisor. Y, como aquéllos no saben qué fórmulas se ponderarán para valorar su rendimiento, no pueden acomodar oportunamente su conducta a las mismas. Tales sistemas tienen además otra ventaja: permiten obtener una “visión holística” del rendimiento de los agentes, tener en cuenta aspectos del mismo “intangibles”, difícilmente mesurables con baremos cuantitativos. De esa manera se alinean mejor los incentivos de los agentes con los intereses del principal, y se reduce el riesgo al que aquéllos están expuestos como consecuencia de la posible influencia en su rendimiento de factores ajenos a su control. Si el supervisor puede ponderar, por ejemplo, los efectos a largo plazo que las acciones del trabajador pueden tener sobre los intereses de la empresa, el impacto de las mismas sobre el rendimiento de sus compañeros, sus reacciones frente a las nuevas necesidades de la empresa surgidas como consecuencia de una modificación sobrevenida de las circunstancias –aspectos todos ellos a los que difícilmente pueden ser sensibles las fórmulas cuantitativas–, el trabajador tiene un incentivo para ponderar igualmente dichos efectos, cooperar con sus compañeros y ajustar su conducta a las cambiantes circunstancias, en beneficio del empresario. Si el supervisor tiene la posibilidad de valorar positivamente rendimientos que de acuerdo con criterios cuantitativos serían “insuficientes”, cuando aprecie que la insuficiencia obedece a factores imprevisibles o ajenos al control de los trabajadores, se mitiga notablemente el riesgo soportado por éstos y, a la postre, el coste que para la empresa representa la retribución variable.

Pero la evaluación subjetiva tampoco está exenta de problemas. Los agentes, en primer lugar, corren el riesgo de que se minusvalore oportunamente su rendimiento con el objeto de ahorrar a la empresa el pago de las primas, así como el riesgo de que se incurra en el llamado sesgo de la retrospectión (*hindsight bias*) y se evalúe su rendimiento “a toro pasado”, es decir, no a la luz de la limitada información disponible por el agente en el momento en el que éste desempeñaba las funciones encomendadas, sino a la vista de la obtenida posteriormente. Otro problema es que los supervisores tienden a “comprimir” las evaluaciones, a no destacar suficientemente a los “buenos” empleados respecto de los “malos”, lo que reduce la eficacia estimulante de las remuneraciones variables, por cuanto apenas hay diferencias retributivas entre rendir poco o mucho. Está igualmente comprobado que algunos agentes invierten parte de su tiempo de trabajo en la realización de actividades dirigidas no a servir los intereses del principal, sino a influir en los supervisores a fin de obtener una buena evaluación, por ejemplo, concentrando sus esfuerzos en las tareas más visibles por ellos, “dándoles coba”, “sobornándolos”, etc. Por último, debe señalarse que la discrecionalidad conlleva siempre el riesgo de que se cometan o parezca que se han cometido arbitrariedades. Y, si el trabajador considera que ha sido arbitraria o injustamente evaluado, puede experimentar una cierta frustración, desmotivación, que repercuta negativamente sobre su rendimiento.

Hay, no obstante, otros medios distintos de la evaluación subjetiva que permiten prevenir, más eficazmente incluso, los referidos comportamientos oportunistas de los agentes. Siempre existe la posibilidad de pagarles un salario completamente fijo. Así desaparecen los incentivos retributivos que pudieran tener para desviar su esfuerzo hacia determinadas dimensiones de su actividad laboral, en detrimento de otras. Bajo este sistema, todas ellas están remuneradas por igual, y el trabajador es en principio indiferente a la hora de distribuir sus esfuerzos entre las mismas (LAZEAR, 1986, p. 421). Reparemos otra vez en el caso de la empresa de forestación. Es muy significativo el hecho de que, si bien el destajo era el sistema retributivo usualmente utilizado por aquella, las cosas cambiaban cuando la plantación tenía lugar en circunstancias adversas -v. gr., en terrenos poco propicios-. Entonces se requería que los trabajadores se empleasen con especial cuidado, a fin de que las probabilidades de supervivencia de los árboles fuesen lo suficientemente elevadas. Pues bien, en estos casos en los que la necesidad de asegurar la calidad era especialmente importante, se pagaba un salario fijo a los trabajadores: aquí la empresa alteró el sistema retributivo a fin de eliminar cualquier incentivo que éstos pudieran haber tenido para desviarse hacia comportamientos indeseables (PAARSCH y SHEARER, 2000, pp. 64, 65, 71, 83 y 84).

## ii. Disminución de la motivación intrínseca

La teoría económica estándar dice que el aumento del precio de un bien provocará, *ceteris paribus*, un aumento de su oferta: si, por consiguiente, se incrementa el dinero pagado por una determinada actividad, se incrementará correlativamente la oferta de la misma. Hay, sin embargo, datos que parecen refutar esta teoría. En un célebre trabajo de 1970, el sociólogo TITMUS defendía la superioridad de la donación frente a la compraventa como sistema de aprovisionamiento de sangre para fines sanitarios deslizando, entre otros, el argumento de que el pago de un precio minaba la motivación altruista de los potenciales donantes y, a la postre, reducía la cantidad de sangre obtenida<sup>35</sup>. Casi simultáneamente, el psicólogo DECI (1971) publicaba un estudio experimental en el que se comprobaba que el tiempo dedicado por un grupo de adolescentes a tratar de resolver un rompecabezas menguaba cuando se les prometía dinero por la resolución, lo cual le hizo sugerir la tesis de que las recompensas monetarias “externas” otorgadas por la realización de determinadas actividades podían hacer perder a los individuos una cierta “motivación intrínseca” por ellas.

Numerosos estudios posteriores han corroborado que, en efecto, las recompensas otorgadas a los agentes pueden provocar una reducción de la actividad recompensada (DECI, RYAN y KOESTNER, 1999; FREY y JEGEN, 2001). Se ha observado, v. gr., que: el número de padres que se retrasaban al recoger a sus hijos de las guarderías era mayor cuando se había previsto una penalización monetaria para los retrasos que cuando no se había establecido tal previsión (GNEEZY y RUSTICHINI, 2000a); la aceptación que entre los habitantes de una localidad suiza suscitaba la posible implantación de un depósito de residuos nucleares menguaba, y sus reticencias crecían,

---

<sup>35</sup> La tesis de TITMUS dio lugar a una viva polémica. En contra, vid., especialmente, las recensiones de dos reputados economistas: SOLOW (1971) y ARROW (1972). A favor, vid. la del filósofo SINGER (1973).

significativamente si a cambio se les ofrecía una compensación pecuniaria (FREY y OBERHOLZER-GEE, 1997); la cantidad total de dinero recolectada por un grupo de estudiantes para fines altruistas (investigación del cáncer, asistencia a niños discapacitados, etc.) era muy superior cuando no se les pagaba por ello que cuando se les prometía un 1% de la recaudación, e incluso algo superior que cuando la prima era del 10% (GNEEZY y RUSTICHINI, 2000b).

Todavía no existe mucha claridad acerca de las causas, el alcance y la relevancia económica de este enigmático fenómeno. La explicación más extendida es que las recompensas “extrínsecas” – especialmente las monetarias, pero no sólo ellas– pueden desplazar (*crowding out*), socavar, minar, la “motivación intrínseca” que se tiene por la realización de determinadas actividades. Los psicólogos suelen distinguir entre dos tipos de motivación: una intrínseca y otra extrínseca. La distinción no es muy clara (vid. BROEDLING, 1977), pero cabe afirmar que en el primer caso se hace algo porque ello es inherentemente interesante o agradable, mientras que en el segundo se realiza una actividad porque ello conduce a otro resultado distinto y separable (RYAN y DECI, 2000, p. 55). La motivación intrínseca de un individuo por una actividad provendría de la inherente satisfacción que para el mismo se deriva del mero hecho de realizarla. Las posibilidades que la actividad ofrezca de comunicarse con otras personas, cooperar con ellas y obtener su reconocimiento, la libertad de que el agente disponga para llevarla a cabo y, en general, lo interesante, atractiva, digna, novedosa, desafiante, intelectualmente exigente, estéticamente apreciable y éticamente estimable que la misma le parezca al agente son factores de los que depende esta motivación<sup>36</sup>.

Los incentivos externos pueden afectar a la motivación intrínseca, robusteciéndola o minándola. Esto último ocurrirá cuando se den dos condiciones. La primera es, obviamente, que el individuo esté motivado intrínsecamente; cuanto más lo esté, tanto más probable será que se produzca dicho efecto; es por eso que el desplazamiento sólo tendrá lugar respecto de las actividades interesantes, atractivas, pero no en relación con aquellas aburridas o carentes de interés (DECI, RYAN y KOESTNER, 1999, pp. 650 y 651). La segunda es que la recompensa modifique la percepción que el agente tenga de la correspondiente actividad. Lo relevante es que el incentivo externo se perciba por éste como un control que erosiona su autoestima y su autodeterminación. Esto puede ocurrir cuando se le hace saber que la obtención de una recompensa se condiciona a la realización de un determinado comportamiento: cuando aquélla es “esperada”<sup>37</sup>. El individuo al que se promete una recompensa puede considerar que el promitente no reconoce ni confía suficientemente en su motivación intrínseca, su implicación, su eticidad, su valía personal, su capacidad (FREY y JEGEN, 2001, p. 594); al escuchar la promesa, tal vez sospeche que el promitente

---

<sup>36</sup> Vid. FREY (2000, pp. 37 y 38); RYAN y DECI (2000, p. 60). KREPS (1997, p. 361), sin embargo, señala que “lo que se llama motivación intrínseca puede ser (al menos en parte) la respuesta del trabajador a motivos extrínsecos borrosos, tales como el miedo al despido, la censura de los compañeros o incluso el deseo de ser estimado por ellos. Como estos motivos son borrosos, los observadores pueden no verlos, y atribuir sus consecuencias a la 'motivación intrínseca'”.

<sup>37</sup> Se ha observado que sólo las recompensas “esperadas” pueden minar la motivación intrínseca, aunque debe tenerse en cuenta que “la gente puede comenzar a esperar las recompensas 'inesperadas' si las mismas se dan muy a menudo” (DECI, RYAN y KOESTNER, 1999, pp. 639, 640 y 656).



está mejor informado que él sobre las características de la correspondiente tarea y sobre su habilidad para llevarla a cabo; dicho individuo puede interpretar la promesa no sólo como una muestra de desconfianza o de subestima, sino también como una “señal” de que la actividad por la que se le va a pagar es menos interesante y digna de lo que pensaba, o como un indicio de que no es tan capaz de acometerla como creía (BÉNABOU y TIROLE, 2003, pp. 493 y ss.)<sup>38</sup>. El establecimiento de un incentivo externo, por otro lado, puede hacer que el agente se vea a sí mismo actuando de manera condicionada, que se sienta controlado, vigilado, coartado en su libertad, en su capacidad para autodeterminarse y actuar responsablemente. La probabilidad de que se produzca esta percepción desmotivadora será mayor cuanto más intensiva sea la vigilancia a que el agente quede sometido, más límites temporales se fijen, más amenazas se utilicen, más salientes sean las recompensas prometidas y –esto nos interesa especialmente– más dependientes sean las mismas del rendimiento del agente (DECL, RYAN y KOESTNER, 1999; FREY, 2000, p. 34). Se ha podido comprobar, así, cómo la introducción de un sistema de retribuciones variables para ciertos empleados públicos encargados de cuidar a niños aquejados de minusvalías mentales provocó un decremento de su motivación intrínseca (JORDAN, 1986).

La existencia de este efecto desplazamiento obliga a revisar la teoría económica estándar, así como numerosas políticas y aplicaciones prácticas de la misma (FREY, 2000, pp. 38 y ss.). Su presencia puede provocar, por ejemplo, que determinadas medidas adoptadas para aumentar el rendimiento laboral, y que deberían aumentarlo según las predicciones de aquella teoría, tengan un efecto contraproducente y acaben reduciéndolo. Se ha puesto el ejemplo precisamente de las retribuciones variables<sup>39</sup>. La teoría tradicional dice que su introducción, en determinadas circunstancias, puede hacer que los agentes rindan más. Y existen, ciertamente, estudios empíricos que así lo corroboran. Pero debe notarse que todos esos estudios se refieren a tareas relativamente simples y, en apariencia, poco seductoras –plantar árboles, instalar parabrisas, vender refrescos en un estadio deportivo, ejercer de dependiente en una pequeña tienda, etc.–, por las cuales es difícil estar intrínsecamente motivado. Resultaría por ello prematuro generalizar las conclusiones obtenidas en esos estudios extendiéndolas a actividades en las que la motivación intrínseca probablemente juegue un papel relevante (FREY y JEGEN, 2001, pp. 595 y 596).

Habida cuenta del referido efecto desplazamiento, dichos métodos retributivos no parecen adecuados cuando se trata de tareas complejas, creativas, estimulantes, atractivas, que interesan “por sí mismas” y no exclusivamente por la retribución monetaria que los agentes obtienen al realizarlas (FREY y OSTERLOH, 2000, pp. 64 y ss.). Y no lo parecen por la conjunción de los siguientes factores. El primero es que la implantación de un sistema de retribuciones variables en función del rendimiento puede interpretarse por los agentes como una señal implícita por la cual se les está diciendo que su competencia es escasa o se les está reprochando un rendimiento

---

<sup>38</sup> Vid. una explicación algo diferente en SLIWKA (2007, pp. 999 y ss.): la recompensa puede ser interpretada por el agente como una muestra de desconfianza y un indicio de una norma social, una señal de que, según el principal, la mayoría de los agentes de su empresa actuarán probablemente de manera egoísta; y el agente es, por lo general, un sujeto “conformista”, que se ajusta a las normas sociales, a las pautas de conducta observadas por otras personas.

<sup>39</sup> Vid., entre otros, FREY y OSTERLOH (2000); GREPPERUD y PEDERSEN (2006); SLIWKA (2007).

deficiente, puede percibirse como una muestra de desconfianza hacia ellos (GREPPERUD y PEDERSEN, 2006, p. 126). El segundo es que dicha implantación requiere el establecimiento de mecanismos precisos de medición del rendimiento, lo que conllevará normalmente un incremento de los controles a los que están sometidos los agentes y, correlativamente, una disminución de su libertad percibida. El tercero es que dichos sistemas pueden erosionar la predisposición de los trabajadores a colaborar con sus compañeros, así como deteriorar sus relaciones recíprocas, especialmente cuando la evaluación no se efectúa en términos absolutos, sino comparativos, contrastando el rendimiento individual de unos con el de otros<sup>40</sup>. También existe el peligro, si la medición del rendimiento no es exacta, de que algunos de los agentes se consideren desigual e injustamente evaluados (FOREST, 2006, pp. 8 y ss.). Es por todas estas causas que la motivación intrínseca de los agentes puede disminuir notablemente, lo cual resulta especialmente probable y grave cuando la misma es elevada, lo que por lo general ocurrirá en los casos de “trabajos no repetitivos, con un alto grado de discrecionalidad, donde la intuición, la creatividad y el juicio constituyen elementos centrales del contenido del trabajo, como, por ejemplo, (...) las profesiones jurídicas” (GREPPERUD y PEDERSEN, 2006, p. 126). Ni que decir tiene que la desmotivación se acentuará probablemente en las personas que no logren la máxima recompensa (DECI, RYAN y KOESTNER, 1999, p. 657).

Así, no existen evidencias empíricas claras, pero sí algunos datos que indican que los funcionarios neozelandeses experimentaron una cierta desmotivación –y su “ética de servicio público”, una cierta erosión– como consecuencia de las profundas reformas introducidas en el sector público durante los años noventa, entre las cuales destacaba la implantación de sistemas de retribuciones variables, reformas inspiradas en un enfoque “economicista” que trataba de extender a este sector técnicas y mecanismos característicos del mundo empresarial privado, y que partía de la premisa de que también el empleado público respondía a la imagen de un maximizador egoísta de su propio interés, cuya actuación debía encauzarse, cuyo oportunismo debía prevenirse, a través de controles jurídicos. Se ha señalado, a modo de explicación, que las reformas pudieron provocar sutilmente que los servidores públicos acabaran por verse a sí mismos como tales maximizadores: “los sistemas basados en el presupuesto predominante de la desconfianza pueden tender a alimentar la desconfianza” (GREGORY, 1999, pp. 63 y ss., esp. 67).

## **6.2. Es demasiado peligroso hacer depender la remuneración de los jueces de su rendimiento medio con arreglo a criterios predeterminados**

A la vista de cuanto llevamos expuesto parece claro que la retribución a destajo podrá ser adecuada para incentivar la productividad de mineros estajanovistas, pero no la de los jueces. Es evidente que el sistema de retribuciones variables previsto en la Ley 15/2003 conlleva costes significativos para el Estado. Nótese que la suma de las remuneraciones variables obtenidas por todos los jueces que logren el 120% del rendimiento ordinario será muy probablemente superior a la cuantía de las minoraciones padecidas por los que no lleguen al 80%. Recordemos que el

---

<sup>40</sup> Por eso, como indica el estudio de DRAGO y GARVEY (1998, pp. 1 y ss.), la colaboración sufre notablemente cuando los incentivos para promocionar son muy fuertes.

principal –aquí, el Estado– debería pagar a sus agentes –los jueces– una prima por el riesgo que encierra su sometimiento a dicho sistema, si no quiere que este empleo pierda atractivo. Nótese igualmente que el funcionamiento correcto del sistema requiere la realización de costosas actividades de gestión: el juez –u otro empleado público– debe emplear parte de su tiempo en contabilizar las resoluciones dictadas, cumplimentar formularios y remitirlos; alguien debe controlar luego si los datos se corresponden con la realidad, evaluarlos, hacer los cálculos oportunos, elaborar listados y, sobre todo, tramitar los procedimientos contradictorios encaminados a esclarecer si los incumplimientos del 80% del objetivo fijado para cada destino son imputables al correspondiente juez, procedimientos que pueden desembocar ulteriormente en un proceso contencioso-administrativo, etc.

Pues bien, abundantes razones hacen pensar que los costes excederán con creces a los eventuales beneficios. Es muy dudoso, por de pronto, que el sistema cuestionado vaya a producir un benéfico efecto selectivo. Decimos esto, en primer lugar, porque es muy discutible que la implementación de aquel sistema haya aumentado el *sex appeal* de la judicatura. Resulta razonable pensar que los jueces, como los empleados públicos en general, son personas singularmente aversas al riesgo, que valoran más que los juristas ejercientes en el sector privado la seguridad retributiva que les proporciona su inamovilidad. Es por ello que no se sentirán especialmente atraídos, sino todo lo contrario, por los sistemas de retribuciones variables, como consecuencia del riesgo que éstos implican. Un riesgo que no es desdeñable, pues la probabilidad de que el rendimiento acreditado de un juez resulte deficiente por causas imputables al mismo no es remota<sup>41</sup>. El legislador, ciertamente, ha reducido ese riesgo al establecer que sólo se minoraran las retribuciones fijas si el correspondiente juez no ha alcanzado el 80% del objetivo fijado para su destino por causas atribuibles al mismo. Pero repárese en que no lo ha eliminado por completo, porque existe la posibilidad de que el juez no logre acreditar en el procedimiento contradictorio que el incumplimiento obedece a causas justificadas, y porque el legislador no ha contemplado la posibilidad de que los jueces obtengan la retribución variable cuando su rendimiento haya sido inferior al 120% del correspondiente a su destino por causas que no les son imputables; éstos corren el riesgo, pues, de no percibir dicha retribución por circunstancias ajenas a su control.

Supongamos, con todo, que el atractivo de la judicatura se hubiese acrecentado como consecuencia de la novedad introducida por la Ley 15/2003. Sigue siendo dudoso, no obstante, que ello fuera a producir efectos selectivos apreciables, al menos a corto plazo. Los varios años que suele llevar la preparación de las pruebas que hay que superar para acceder a la carrera judicial cuando menos habrán retrasado y probablemente debilitado el eventual efecto atrayente que dicha Ley hubiera podido producir.

Tampoco parece que el nuevo sistema haya engendrado un potente efecto repelente. No es plausible pensar que el riesgo de sufrir, en el peor de los casos, una minoración del 5% de las retribuciones vaya a impedir que muchos candidatos incompetentes ingresen en la judicatura, o a

---

<sup>41</sup> Vid., a efectos ilustrativos, los arts. 6 y ss. del Reglamento 2/2003 del CGPJ.

conseguir que un número significativo de jueces poco trabajadores la abandonen.

Y, en fin, aunque se hubiesen producido todos estos efectos selectivos, difícilmente los mismos habrían podido tener una relevancia notable, o reportar beneficios significativos, por la sencilla razón de que las duras pruebas cuya superación se exige para el ingreso en la judicatura ya permiten efectuar una importante selección de los aspirantes y, además, asegurar una cierta homogeneidad de sus conocimientos y capacidades.

Tampoco resultaría sorprendente que la implantación del sistema de retribuciones variables hubiese socavado en cierta medida la motivación intrínseca de los jueces, provocando una disminución de su rendimiento. Salta a la vista que aquí concurren las dos circunstancias bajo las que suele producirse típicamente tal fenómeno.

Nos atrevemos a sostener que, en líneas generales, la motivación intrínseca de los jueces por su profesión alcanza niveles relativamente muy altos, pues la "satisfacción personal" que obtienen por el mero hecho de desempeñarla es muy alta. Administrar justicia es una actividad aparentemente muy interesante, gratificante, atractiva, mucho más que vender refrescos en un estadio deportivo, montar parabrisas, plantar árboles o ejercer de dependiente en una pequeña tienda. El juez dispone de un alto grado de libertad para organizar su trabajo, de discrecionalidad para juzgar; tiene un cierto margen de maniobra para plasmar en sus decisiones su intuición, su creatividad, su capacidad, sus convicciones, su visión de la vida, su personalidad. El juez desarrolla un trabajo que no es mecánico, repetitivo, aburrido; puede haber casos muy parecidos -lo cual a veces se agradece-, pero siempre se presentan otros singulares, novedosos, desafiantes, estimulantes. El juez se dedica principalmente a hacer algo que muchos anhelan: ejercer poder público, influir sobre la conducta y el destino de numerosas personas. Al juez se le encomienda una función reconocida socialmente como de trascendental importancia: la de decir la última palabra en Derecho, la de constituirse en garante último de la libertad y los derechos de los ciudadanos. Al juez se le presupone un comportamiento ético más estricto que el usual y admisible en otros profesionales (cfr. MALEM SEÑA, 2001).

Seguramente por todas estas razones la judicatura es una profesión que proporciona una gratificación intrínseca muy elevada. Tanto que el Estado no necesita retribuir a los jueces con grandes cantidades de dinero, un trabajo poco intenso o mucho tiempo de ocio a fin de reclutar a juristas lo bastante competentes como para ejercer adecuadamente tan relevante función. Por algo se afirma que la judicatura es una profesión vocacional o, incluso, la más vocacional de las profesiones jurídicas (GONZÁLEZ PÉREZ, 2008, pp. 31 y 32). Cualquiera medianamente informada sabe que no es inteligente tratar de hacerse juez simplemente por el dinero que se cobra o el tiempo libre que deja este empleo.

Es igualmente razonable pensar que aquí ha podido cumplirse la otra condición necesaria para la producción del efecto desplazamiento: el sistema de módulos ha podido alterar en cierta medida la percepción que los jueces tenían de su función. Tal vez el sistema haya sido interpretado por éstos como una manifestación pública de reprobación y desconfianza hacia su rendimiento: si

ahora se pretende estimularlo, ¿es que acaso se piensa que antes era deficiente?, ¿acaso se está poniendo en duda que los jueces ya hacían todo lo que estaba en sus manos para resolver los asuntos que llegaban a su conocimiento?, ¿se les está señalando implícitamente como culpables de los graves retrasos acumulados por la Administración de Justicia? Cabe incluso que algunos jueces se hayan sentido de alguna manera insultados por el régimen retributivo al que se les estaba sometiendo. Es muy significativo el hecho de que el desarrollo reglamentario de la Ley 15/2003 fuese impugnado ante el Tribunal Supremo por casi todas las asociaciones judiciales, que agrupaban a la inmensa mayoría de los miembros de la judicatura.

Es claro que los controles y cargas impuestos a los jueces a fin de evaluar su rendimiento (el deber de contabilizar las resoluciones dictadas, el deber de cumplimentar y remitir periódicamente los correspondientes formularios, el deber de soportar eventuales requerimientos e inspecciones, la carga de acreditar que el incumplimiento de los módulos obedecía a causas justificadas, etc.), han podido ser percibidos por ellos como un signo inequívoco de falta de confianza y, adicionalmente, como una restricción de su libertad.

A ello se añade que legislador ha tratado de estimular a los jueces con algo de dinero, sin reparar en que éste es el tipo de recompensa más peligroso para la motivación intrínseca. El dinero prometido por elevar su rendimiento ha podido ser percibido por los jueces como una señal de que no se les tiene en tan alta consideración como creían, de que, a los ojos de la sociedad, su función no reviste la dignidad que le atribuían, ni sus virtudes éticas bastan para asegurar un adecuado rendimiento. Los jueces han podido llevarse la impresión de que el legislador, al pretender incentivar su productividad con unas monedas, les está tratando como si el dinero fuese el principal motivo de su conducta profesional, como si fuesen unos calculadores agentes preocupados sobre todo por maximizar sus intereses crematísticos, antes que sujetos éticamente comprometidos con la función de impartir justicia. Es imaginable, en suma, que la implantación del sistema haya erosionado la motivación intrínseca de los jueces, produciendo los efectos de una suerte de “profecía autorrealizada”. Al dispensarles el trato que se daría a unos truhanes oportunistas y maximizadores de sus intereses pecuniarios, el legislador estaría propiciando que sujetos potencialmente muy honorables actuaran como tales truhanes<sup>42</sup>. Si, como advierte STOUT (2002, p. 1625), hablar de los jueces como si éstos permitieran que su interés propio influya en sus decisiones –aun cuando ocasionalmente influya– aumenta la probabilidad de que los mismos se comporten de hecho egoístamente, ¿qué no sucederá si en vez de hablar de ellos en esos términos se les trata como tales!

### 6.3. Consideración especial del peligro de decisiones judiciales oportunistas

Pero el aspecto más peligroso del sistema diseñado por la Ley 15/2003 es que constituye un incentivo para que los jueces se comporten de manera oportunista. Habida cuenta de su sensibilidad a los estímulos económicos –potenciada por la erosión de su motivación intrínseca–

---

<sup>42</sup> Según dice GOODIN (1996, p. 41), al diseñar “instituciones para truhanes”, se corre el riesgo de hacer truhanes de personas potencialmente más honorables.

y de la enorme dificultad que para quienes les pagamos entraña controlar la calidad –la justicia– de sus decisiones jurisdiccionales, hacer depender su remuneración del cumplimiento de unos módulos predeterminados, en los que únicamente cuentan el número y el tipo de aquellas decisiones, sólo puede propiciar que disminuya la calidad de las mismas<sup>43</sup>, sólo puede favorecer que los jueces tiendan a invertir estratégicamente sus esfuerzos en las que más beneficios puedan reportarles, aunque no siempre sean las más justas<sup>44</sup>. Veamos con detalle por qué.

#### a. También los jueces son humanos, sensibles a los estímulos

No se adivinan las razones por las cuales debemos pensar que los jueces son una especie de superhombres completamente impermeables a los elementos de diversa índole que suelen condicionar las decisiones del resto de los seres humanos. La hipótesis contraria parece mucho más verosímil. Lo razonable es entender que las mismas circunstancias que moldean la conducta de las personas en general ejercerán también una cierta influencia sobre la actuación jurisdiccional de los jueces<sup>45</sup>. Así lo indican numerosos estudios empíricos en los que se analiza el impacto que factores tales como la ideología, la filiación política (BRACE, LANGER y HALL, 2000), la religión (SISK, HEISE y MORRIS, 2004), la pertenencia aun determinado grupo cultural (SCHUBERT, 1980), la raza, el sexo (MARTIN y PYLE, 2000; SMITH, 2005) y la edad (MANNING, CARROLL y CARP, 2004) de los jueces pueden tener y de hecho tienen en el sentido de sus decisiones.

Uno de los factores más determinantes de la conducta humana es la utilidad que para el sujeto agente pueda derivarse de sus distintas alternativas de actuación. Siglos de experiencia nos han enseñado que los individuos muestran una cierta querencia a tomar aquellas decisiones que, según su percepción, más favorecen a sus propios intereses, aquellas que los satisfacen en mayor

---

<sup>43</sup> Según NIETO (2004, p. 267), los módulos “de hecho penetran en el ámbito decisorio [de los jueces] en cuanto que condicionan inevitablemente la calidad de sus decisiones”. En relación con el entonces Anteproyecto de Ley reguladora del régimen retributivo de las carreras judiciales y fiscales, los Magistrados GONZÁLEZ CASSO y MECERRES JIMÉNEZ (2002) criticaban, entre otras cosas, que a los jueces se les iba a “pagar por cantidad y no por calidad. Si a un juez se le obliga a poner 2.000 sentencias al año, las pondrá. Pero que no esperen las partes calidad en sus resoluciones (...) su sentencia será un 'churro' meditado y escrito en 30 minutos”.

<sup>44</sup> En sentido similar, aunque no en relación con las retribuciones de los jueces, sino respecto de sus posibilidades de promoción, vid. SELYA (2005, pp. 1281 y ss.), quien señala que la productividad judicial sólo puede medirse a través de indicadores, que resultan fácilmente manipulables por los jueces, pues éstos pueden “controlar sus propios números” (p. 1288), “sacrificar la calidad por la cantidad” y adoptar un “comportamiento estratégico” dirigido a maximizar sus probabilidades de éxito personal (p. 1289); el autor pone varios ejemplos al respecto (pp. 1288 y ss.). También advierten este peligro de que el establecimiento de semejantes indicadores del rendimiento judicial incentiven comportamientos oportunistas, ilustrándolo con diversos ejemplos, SOLUM (2005, pp. 1394 y ss.), cuyo análisis nos ha parecido especialmente interesante; SMYTH (2005, pp. 1317 y 1326 y ss.); y TAHA (2005, pp. 1407 y ss.). El peligro también ha sido señalado por CHOI y GULATI (2004, pp. 309, 311 y 312); FARBER, (2005, p. 1179); ORTH (2005, p. 1256); y POSNER (2005, p. 1276). En el número 32 de la *Florida State University Law Review* (2005) pueden verse también otros estudios relativos a las posibilidades y dificultades de medir el rendimiento de los jueces con el objeto de promocionar a los mejores: GEY y ROSSI (pp. 1001 y ss.); BRUDNEY (pp. 1015 y ss.); BYBEE y MILES (pp. 1055 y ss.); CHOI y GULATI (pp. 1077 y ss.); DENNING (pp. 1123 y ss.); GERHARDT (pp. 1197 y ss.); SOLIMINE (pp. 1331 y ss.); VLADECK (pp. 1415 y ss.).

<sup>45</sup> Vid. la deliciosa “parábola del portal de Belén” de NIETO (2000, pp. 403 y ss.).

medida. Y no resulta en absoluto descabellado afirmar que también los jueces son sensibles al estímulo económico (NIETO, 2000, p. 406), maximizadores de su utilidad personal<sup>46</sup>. ¿Por qué razón si no se les obliga a abstenerse de conocer de los pleitos en los que tengan algún interés directo o indirecto (art. 210.10 LOPJ)? Pues, obviamente, porque es de temer que el juez que se halle en semejante situación no ejercerá sus funciones imparcial y objetivamente, sino que sentirá una inclinación natural a decidir en el sentido menos perjudicial para sus intereses. Por una razón análoga ha prohibido la [Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público](#) (BOE núm. 89, de 13.4.2007) que se retribuya a los empleados públicos mediante participaciones en tributos o en cualesquiera otros ingresos de las Administraciones públicas efectuados como contraprestación de cualquier servicio, o mediante participaciones o premios recibidos por las multas impuestas (art. 22.5).

Ésta es, a fin de cuentas, la premisa fundamental sobre la que se asienta el sistema de retribuciones variables introducido por la Ley 15/2003: también el juez es en cierta medida un *homo aeconomicus*, un maximizador de sus intereses, un sujeto cuya actividad jurisdiccional es económicamente influenciable. El sistema carecería de sentido si los jueces fuesen insensibles al estímulo que supone la obtención una ventaja monetaria por aumentar su rendimiento. Habida cuenta de que los miembros de la carrera judicial no son inmunes a los incentivos económicos, el legislador supone que remunerarles en función de su “rendimiento individual acreditado” repercutirá sobre el “cumplimiento especialmente eficaz de [sus] obligaciones profesionales y (...) la agilidad en el despacho de los asuntos”; el objetivo declarado es establecer un “estímulo al esfuerzo” (preámbulo de la Ley).

### **b. La función de utilidad de los jueces. Ingredientes**

Es por ello muy importante saber cuáles son las variables de la función de utilidad de los jueces, determinar los elementos relacionados con su actividad jurisdiccional de los que, en líneas generales, se deriva para aquéllos una mayor o menor utilidad<sup>47</sup>.

El primero es, obviamente, la *remuneración* que reciben por su trabajo. En el ordenamiento jurídico español, ésta ha sido tradicionalmente fija, pero ahora el legislador establece su carácter parcialmente variable, dependiente del mayor o menor rendimiento acreditado por cada juez, lo que hace que la misma pueda tener una importante influencia sobre dicho rendimiento.

Otro elemento relevante es el *tiempo* de ocio que les deje a los jueces su actividad jurisdiccional,

---

<sup>46</sup> Vid., entre otros, EPSTEIN (1990, pp. 827 y ss.); COHEN (1991, pp. 183 y ss.; 1992, 13 y ss.); POSNER (1993, pp. 1 y ss.); MACEY (1994, pp. 627 y ss.); DRAHOZAL (1998, pp. 472 y ss.).

<sup>47</sup> POSNER (1993, pp. 1 y ss.) estima que la utilidad que obtienen los jueces está en función, principalmente, de la remuneración, el ocio y el ejercicio del poder (*judicial voting*), aunque también considera que hay otras fuentes de utilidad, tales como la popularidad (el ser querido por otras personas, especialmente por los profesionales del foro), el prestigio y la reputación.

su carga de trabajo<sup>48</sup>. El tiempo disponible es una fuente de utilidad. Los jueces pueden dedicarlo a otras actividades que les reportan mayor bienestar, aunque también tienen la posibilidad, si así lo prefieren, de emplearlo en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. El tiempo de ocio, obviamente, decrecerá cuando aumente el tiempo dedicado a la realización de las tareas judiciales y, en esa medida, el esfuerzo invertido en ellas.

La reputación, el *prestigio* y la popularidad derivadas del ejercicio de la función jurisdiccional constituyen, asimismo, un factor importante (SCHAUER, 2000, pp. 615 y ss.). A la gente le gusta gustar, ser apreciada, admirada y considerada por otras personas, en círculos sociales que pueden ser más o menos reducidos –v. gr., los colegas de la Sección, de la Sala o del Tribunal, otros miembros de la carrera judicial, los profesionales del foro, los profesores universitarios, etc.–, o eventualmente muy amplios (piénsese en los “jueces estrella”). Este prestigio social, al margen de su utilidad intrínseca, aumentará las probabilidades de promoción del juez, y le abrirá normalmente posibilidades de “pluriempleo”, tales como la impartición de conferencias y la preparación de opositores, que le proporcionarán un provecho adicional, sobre todo en forma de retribuciones monetarias y de más reputación. Entra también dentro de lo razonable suponer que el prestigio del juez dependerá, cuando menos parcialmente, de la cantidad y la calidad de sus decisiones jurisdiccionales<sup>49</sup>.

Otro factor de relevancia es el *destino*. No es lo mismo ser magistrado del Tribunal Supremo que de la Audiencia Provincial de Madrid o de la de Vizcaya. El ocupar una plaza u otra, con independencia de que pueda reportar eventualmente una cierta utilidad intrínseca, tendrá normalmente un fuerte impacto sobre diversos factores –tales como la cuantía de las retribuciones, el prestigio, la carga de trabajo, el lugar de residencia, etc.– que condicionan los beneficios y costes que del ejercicio de su profesión se derivan para los jueces, por lo que es muy natural que éstos tiendan a buscar los destinos más apetecibles, pese a que el “peregrinaje” eventualmente resultante pueda menoscabar la estabilidad y la especialización de los órganos jurisdiccionales<sup>50</sup>. Y, en la medida en que la probabilidad percibida por ellos de conservar o

---

<sup>48</sup> MACEY (1994, pp. 627 y ss.) estima incluso que diversas reglas procesales obedecen al deseo de los jueces de reducir su carga de trabajo, así como de dedicar su escaso tiempo a los casos más interesantes. ALEXANDER (1994, pp. 647 y ss.), en cambio, pone en duda que dichos factores tengan tal relevancia. En cualquier caso, COHEN (1992, pp. 13 y ss., esp. 25; 1991, pp. 183 y ss.) ofrece datos que indican la influencia del factor “tiempo de ocio”. En el primer trabajo citado se observa cómo los jueces castigan con penas superiores a los procesados que no se declaran culpables y que, por ello, les hacen entrar en juicio y “trabajar más”. En el segundo, se observa cómo el porcentaje de los jueces que consideran inconstitucionales ciertas normas es más alto cuanto más elevada es su carga de trabajo, presumiblemente porque éstas tienden a incrementarla. El estudio de SISK, HEISE y MORRIS (1998, pp. 1483 y ss.) corrobora la tesis de que la carga de trabajo de los jueces influye en dicho juicio de constitucionalidad, si bien en el sentido contrario al observado por COHEN.

<sup>49</sup> Sobre los factores determinantes del prestigio de los jueces, vid. SMYTH y BHATTACHARYA (2003).

<sup>50</sup> Precisamente en la elaboración parlamentaria de la Ley 15/2003, el Diputado Silva Sánchez (CiU) postulaba la introducción de un complemento de permanencia en el orden y en el órgano jurisdiccionales por la razón de que “hasta la fecha sí hemos visto a muchos buenos magistrados que, buscando ligeras mejoras retributivas, peregrinan por diferentes órganos jurisdiccionales y por diferentes jurisdicciones”, en detrimento de la estabilidad de tales órganos, de la continuidad en la prestación de servicio y de la especialización de los magistrados (VII Legislatura, sesión plenaria núm. 226, de 13 de marzo de 2003, Diario de Sesiones del Congreso



promocionar a la plaza deseada dependa, cuando menos en parte, de su rendimiento judicial, no es irrazonable estimar que aquélla puede afectar a éste. Así lo corroboran varios estudios<sup>51</sup>.

El *factor moral* también importa. La percepción del juez acerca de cuál sea en cada caso la solución objetivamente más justa –ajustada al Derecho vigente– le influirá notablemente a la hora de decidir<sup>52</sup>. Los jueces, lo mismo que otras muchas personas, están dispuestos a pagar, a sacrificar hasta cierto punto determinados bienes –tiempo, energía, popularidad, posibilidades de promoción, dinero incluso–, a fin de cumplir lo que ellos consideran su deber (COOTER, 2006, pp. 1275 y ss.). Apartarse de la decisión justa entraña para ellos un *coste moral*, mayor o menor según la persona y las circunstancias. Cabría entender que los jueces obtienen una cierta utilidad, que actúan “interesadamente”, al resolver conforme a los dictados de su “conciencia jurídica”<sup>53</sup>. O tal vez uno prefiera creer que observan tales dictados de manera desinteresada, movidos simplemente por el altruismo (STOUT, 2002, pp. 1605 y ss.). Decantarse por una tesis o la otra puede constituir un entretenido problema filosófico, pero carece de relevancia a los efectos que aquí importan<sup>54</sup>. Lo relevante es que esa observancia funciona de hecho como si se tratara de una variable de la función de utilidad de los jueces, aunque quizás no lo sea.

Y algo semejante podemos decir de la *propia actividad judicial*. El mero hecho de realizar una actividad puede proporcionar al sujeto agente una mayor o menor utilidad. Así cabe interpretar las teorías sobre la motivación intrínseca. Si los jueces están intrínsecamente motivados por el

de los Diputados núm. 235, p. 12009). En relación con este punto, vid., también, las observaciones del Magistrado Sánchez Ugena (2003, pp. 1485 y 1486).

<sup>51</sup> Los citados estudios de COHEN (1991, pp. 188 y ss.; 1992, pp. 13 y ss.) indican que las perspectivas de ascenso de los jueces influyen por lo general en el sentido de sus decisiones, moviéndoles a tomar aquellas que presumiblemente más agradan a los encargados de determinar los ascensos. Vid., en este sentido, SISK, HEISE y MORRIS (1998, pp. 1487 y ss.) y TAHA (2004, pp. 1 y ss.). No es de extrañar, por ello, que los jueces que, en algunos Estados, necesitan ser reelegidos mediante sufragio para seguir ocupando sus cargos suelen decidir los casos salientes de acuerdo con las preferencias de sus votantes, aun cuando difieran de las suyas propias. Vid., al respecto, los estudios de HALL (1987, 1992 y 1995). El estudio realizado por SCHNEIDER (2005), en relación con los jueces alemanes de la Jurisdicción laboral, indica que la utilidad esperada de ascender (determinada por la probabilidad *ex ante* del ascenso y por la edad del juez) influye en el rendimiento judicial (en el número de asuntos resueltos y decisiones publicadas, así como en la tasa de confirmación por los Tribunales superiores de las resoluciones adoptadas). GAILLE (1997), por su parte, ha puesto de relieve que la publicación de libros y artículos científicos escritos por los Jueces federales de apelación se redujo después de que las controversias que llevaron al Senado estadounidense a rechazar la nominación de Robert Bork como Juez del Tribunal Supremo se hubieran centrado, precisamente, en las opiniones vertidas en sus publicaciones por este jurista conservador.

<sup>52</sup> Vid. CASS (1995, *passim*, esp. pp. 978 y ss.). Lo cual no quita que los jueces también puedan obtener utilidad al adoptar decisiones acordes con su ideología y que, por ello, tiendan a tomarlas, aun cuando el sentido de las mismas no coincida con el de las objetivamente prescritas por el ordenamiento jurídico vigente. Vid. SHAPIRO y LEVY (1995, pp. 1054 y ss.); SMITH y TILLER (2002, pp. 61 y ss.).

<sup>53</sup> POSNER (1993, p. 28) considera que los jueces obtienen placer por el hecho de desempeñar su papel en el “juego” judicial conforme a las reglas del mismo. Vid. una, a nuestro juicio poco convincente, crítica de esta tesis en SIEGEL (1999, pp. 1581 y ss.).

<sup>54</sup> En sentido similar, vid. COOTER (2000, p. 1579), quien añade que lo relevante para la ciencia social es “describir los valores internalizados por la gente, predecir los efectos sobre la sociedad de los valores internalizados y explicar por qué algunas personas internalizan valores que otras no internalizan”.

ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, es porque obtienen de él una cierta utilidad o gratificación personal. Si la motivación intrínseca alcanza niveles elevados, es seguramente porque también dicha utilidad hace lo propio.

### **c. La imposibilidad de evaluar cabalmente el rendimiento judicial. Fragmentariedad e incongruencia de los módulos**

Resulta prohibitivamente costoso y, por lo tanto, prácticamente imposible medir y valorar con exactitud el rendimiento judicial. Las funciones jurisdiccionales encierran demasiada complejidad, comprenden múltiples tareas y dimensiones, muchas de las cuales son muy difícilmente evaluables, dado el amplio margen de que los jueces disponen para configurarlas. Pero como el legislador, pese a todo, se ha empeñado en evaluar el rendimiento judicial con arreglo a criterios «objetivos» y predeterminados, no ha quedado más remedio que atender únicamente a algunas de sus dimensiones. Los módulos de trabajo elaborados por el CGPJ no tienen en cuenta todas las tareas que debería realizar el correspondiente juez, ni todos los aspectos relevantes de su actividad jurisdiccional, sino sólo los más fácilmente observables y mesurables. Es decir, los parámetros utilizados para valorar la actividad judicial son fragmentarios e incongruentes con la medida en que los ciudadanos nos beneficiamos de la misma. Hay aspectos importantes del rendimiento de cada juez que se soslayan, que no se evalúan y que, por lo tanto, no cuentan a efectos retributivos.

En los módulos se ha soslayado completamente la calidad de las decisiones judiciales adoptadas, así como su conformidad o disconformidad con el ordenamiento jurídico. Lo único que puntúa es el número de ellas, su cantidad, a pesar de la importancia de aquellos aspectos. Tampoco se han incluido en la cuenta las actividades del juez que no se formalizan en una resolución jurisdiccional, tales como la realización de cursos de formación, el estudio y la preparación de los asuntos y la atención a los profesionales del foro, a los particulares y a la oficina judicial. Y, por último, debe subrayarse que determinadas resoluciones judiciales no computan. Obsérvese, por ejemplo, que sólo una muy pequeña fracción de las resoluciones dictadas por los Juzgados de Instrucción puntúa.

Para justificar por qué no se había tomado como referencia el número total de diligencias previas registradas en cada uno de estos Juzgados (estimadas por el Libro Blanco de la Justicia en unas 6.000 a 7.000 anuales), los módulos de 1998 aducían que sólo un porcentaje muy escaso de estas diligencias finalizaba en forma distinta al sobreseimiento, y que un número determinado de ellas podía requerir mayor o menor dedicación en razón de circunstancias ajenas al propio órgano jurisdiccional, poniéndose como ejemplo que no eran iguales los sobreseimientos por falta de autor conocido en una importante capital que en una pequeña ciudad. Así las cosas, se había optado por medir la dedicación de estos jueces tomando como referencia otros procedimientos en los que desembocaban las diligencias previas, tales como sumarios, juicios de faltas, causas de la Ley de Jurado y procedimientos abreviados, ponderando en ellos la actividad desarrollada en las diligencias previas sobreseídas [es decir, incrementando su puntuación para compensar el tiempo invertido en éstas, que no computaban], aunque sí se habían contabilizado, en un apartado propio, las diligencias previas sobreseídas incoadas por querrela, pues se consideraba que su terminación había exigido una importante actividad

instructora<sup>55</sup>. En módulos posteriores, ya ni siquiera estas diligencias puntuarían.

#### **d. Cobrar más o menos en función del sentido de la decisión adoptada**

A lo largo del proceso, al juez se le plantean abundantes problemas respecto de los cuales debe decidir en un sentido u otro, en aplicación de lo establecido por el ordenamiento jurídico: acumular o no acumular, adoptar o denegar la medida cautelar solicitada, elevar un procedimiento penal abreviado o archivar el asunto, formular un voto particular o adherirse a la opinión de la mayoría, etc. Por sorprendente que pueda parecer, lo cierto es que, según los módulos aprobados por el CGPJ, las diferentes alternativas de decisión que en algunos casos se les presentaban a los órganos jurisdiccionales llevaban aparejadas diferentes consecuencias retributivas. Unas “puntuaban” más que otras. Si el juez se decantaba por las primeras, cobraba más que si se decidía por las segundas.

Un claro ejemplo lo constituye el problema que se les planteaba a los Jueces de Instrucción cuando, tras haber instruido un procedimiento penal abreviado, debían decidir si lo elevaban o no lo elevaban. De acuerdo con los módulos de 2000 y 2003, cada vez que escogían la primera alternativa recibían en principio tres puntos, mientras que si optaban por la segunda... ¡ninguno! Es más, el artífice de los módulos tuvo la brillante idea de establecer que “las horas/puntos correspondientes a procedimientos abreviados elevados (...) se [multiplicarían] por 1’05 en consideración a aquellos asuntos que, habiendo tenido un trámite complejo, no [hubiesen llegado] a ser elevados”. La consecuencia era que cada uno de los procedimientos abreviados elevados daba, en realidad, 3’15 puntos, mientras que los no elevados, por muy cuantiosos que fueran, por muy ardua que hubiese resultado su tramitación, seguían sin reportar punto alguno, no computaban a efectos retributivos.

Y no es el único ejemplo que puede ponerse. Cada causa de la Ley del Jurado elevada puntuaba dieciocho; las no elevadas, nada. Un juicio de faltas resuelto con sentencia daba 1’8375 puntos; los juicios de faltas que no llegaban a tener una sentencia final, cero. Formular un voto particular otorgaba el 50% de los puntos atribuidos a la resolución en que se formulase; adherirse a la opinión mayoritaria expresada por el ponente, ni uno solo. Acumular dos o más procesos suponía la pérdida de todos los puntos que hubiese reportado la tramitación separada de los procesos acumulados al principal.

#### **e. Discordancias entre la decisión judicial justa y la decisión judicial que maximiza la utilidad del juez**

Las diferencias retributivas asociadas a las distintas alternativas de decisión judicial representan un estímulo para que los jueces escojan las mejor pagadas, aunque no siempre sean las más justas, las que objetivamente deberían adoptar.

---

<sup>55</sup> *Acuerdos del Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, 1998, t. III, pp. 42 y 43.

Parece claro que la discordancia entre la alternativa escogida por el juez –porque es la que mayor provecho le reporta– y la alternativa más justa se producirá normalmente cuando los réditos que aquél espera obtener de la primera superan los costes –v. gr., de tiempo, prestigio y “conciencia”– que, a su entender, pueda suponerle el apartarse de la segunda. Y entra dentro de lo razonable pensar que ello pudiera ocurrir no siempre, desde luego, pero sí en algunos supuestos típicos. Por ejemplo, cuando los perjuicios que la solución menos justa cause eventualmente a las partes y al interés público sean de escasa consideración. Piénsese en la decisión de no acumular dos recursos contencioso-administrativos que deberían acumularse: mientras el juez que los resuelve en sendas sentencias duplica sus puntos, las partes procesales no sufren prácticamente daño alguno y los perjuicios causados a la Administración de Justicia –derivados de un empleo ineficiente de recursos públicos– se perciben difusos y carentes de significación. Es probable que, en estos y otros casos similares, los *costes morales* no tengan la suficiente magnitud como para evitar que algunos jueces escojan la alternativa mejor retribuida.

Otro supuesto típico es aquel en el que *resulta muy difícil advertir la injusticia* de la alternativa mejor pagada, por ejemplo, porque existen muchas dudas acerca de cuál es la decisión que debería tomarse. Cuando esto entraña gran dificultad para terceras personas, el riesgo de que el juez pierda prestigio por el hecho de escoger la alternativa menos justa pero mejor retribuida es muy escaso. Más aún, lo normal es que aquí mejore dicho prestigio, pues si la decisión adoptada recibe más puntos es porque se supone que cuesta más esfuerzo elaborarla, aunque esto no siempre se corresponda con la realidad. Si, además, hasta para el propio juez resulta difícil advertir la injusticia de su decisión, el coste moral de la misma no será muy elevado. Valga como ejemplo el problema de si, una vez concluida la instrucción de un procedimiento penal abreviado, hay que elevarlo para la apertura del juicio oral o acordar el sobreseimiento. Con arreglo al artículo 779 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, lo primero procede si el juez instructor considera que aparece suficientemente justificada, en virtud de ciertos indicios, la perpetración de un determinado delito por un autor conocido; y lo segundo, en caso contrario. Sea como fuere, parece claro que juzgar *prima facie* si los indicios existentes acreditan con la suficiente fuerza la perpetración del delito por una determinada persona encierra grandes dosis de subjetividad. De ahí que el juez instructor disponga de un ancho margen de apreciación para formular este juicio. Es posible que luego, cuando mejore la información en virtud de la práctica de la prueba en la fase oral, se absuelva al reo, pero esto no nos permite afirmar que el instructor actuó injustamente cuando elevó el procedimiento a la vista de la información a la sazón disponible. Difícilmente podrá quedar en evidencia la injusticia de esta decisión, siempre que la misma se mantenga dentro del referido margen. Si a esto se añade que el carácter unipersonal de los órganos instructores implica la falta del control que los miembros de un órgano colegiado podrían ejercer recíprocamente entre sí antes de resolver<sup>56</sup>, se comprenderá que resulte complicado detectar las equivocaciones o arbitrariedades que puedan cometerse.

Interesa resaltar que los jueces pueden ser o no ser conscientes de la negativa influencia ejercida

---

<sup>56</sup> Sobre la benéfica influencia que la “colegialidad” puede ejercer sobre las decisiones judiciales, vid. EDWARDS (2003).

eventualmente sobre sus decisiones por las retribuciones variables. Hay indicios que sugieren que, puntualmente, determinados jueces han podido alejarse a sabiendas de la alternativa más justa para obtener la ventaja económica que proporcionaba la mejor remunerada. Y es probable que, en otros casos, algunos jueces hayan escogido inconscientemente esta última, apartándose de la decisión que hubiesen adoptado si entre ellas no hubiesen existido diferencias retributivas.

#### f. Jugando con el tiempo

Ya hemos apuntado que el sistema establecido por la Ley 15/2003, al poner la retribución variable de los jueces en función no lineal de su rendimiento agregado durante un determinado periodo de tiempo, puede propiciar que éstos practiquen el *timing*. A los jueces se les abre la posibilidad de “jugar con el tiempo”, “manipularlo”, distribuir temporalmente sus esfuerzos o los resultados de los mismos, a fin de maximizar su puntuación, aun cuando ello perjudique el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia. En el voto particular anejo al Acuerdo de 3.12.2003 del CGPJ, recordémoslo, se advertía del peligro con algunos ejemplos:

“Un juez o magistrado que quisiera percibir una mayor retribución en cómputo anual realizando el mismo trabajo (un 100% del módulo establecido) lo puede conseguir simplemente distribuyendo de forma desigual dicho trabajo entre los dos semestres del año, de forma que en uno se limite al 80% del módulo (con lo que percibiría el 100% del salario durante un semestre) y en el otro añada ese 20% guardado en el armario para alcanzar el 120% (con lo que percibiría el 110% del salario durante otro semestre)”.

“El sistema ofrece a los jueces y magistrados la posibilidad de acumular puntos sacando rápidamente los asuntos fáciles y aquellos otros que impliquen un número mayor de puntos, postergando los asuntos que impliquen mayor dedicación y tengan atribuidos menos puntuación”.

Pero ésta no es, ni mucho menos, la única posibilidad de practicar el *timing*. Puede ocurrir que los jueces, en un momento dado, se marquen un objetivo (llegar al 80% o al 120% del fijado en los módulos) y se esperen “hasta el último minuto” para alcanzarlo, con el subsiguiente retraso en la resolución de los asuntos. También existe el riesgo de que los jueces tiendan a no rendir por encima de los umbrales de productividad que determinan diferencias retributivas (80% y 120%). Imaginemos que un juez solía alcanzar rendimientos comprendidos entre el 115% y el 150% del que luego fijarían los módulos para su destino. Con la introducción de las retribuciones variables, ese juez está incurriendo en un coste de oportunidad –está dejando de ganar dinero– si, una vez alcanzado el 120% en un periodo, decide seguir dictando resoluciones computables antes de que el mismo finalice, pues no va a obtener ni un solo punto por ellas; le sale más rentable “guardárselas” para el periodo siguiente, a fin de asegurarse de que también en él llega al 120%.

Todo depende, ya lo hemos visto, de lo cerca que los jueces se encuentren respecto de aquellos umbrales. Si están demasiado lejos y, por lo tanto, sus probabilidades de alcanzarlos en el periodo corriente son muy remotas, pueden dar por perdida la oportunidad y “almacenar” resoluciones para el periodo siguiente, haciéndolas visibles entonces, a fin de aumentar la probabilidad de alcanzar allí el umbral. La misma estrategia pueden seguir si ya han alcanzado los umbrales del periodo presente o es prácticamente seguro que los alcanzarán holgadamente. Si, por el contrario, no se hallan ni muy lejos ni muy cerca, es probable que intensifiquen sus

esfuerzos, a fin de obtener el premio correspondiente.

Nótese que sólo en este último caso el sistema de retribuciones variables produce probablemente el efecto de agilizar el despacho de los asuntos, de aumentar la productividad judicial. En los otros tres supuestos se puede estar incentivando un retraso, propiciando que la resolución que debería emitirse en un determinado periodo se dicte en el periodo siguiente. Es decir, se puede estar provocando precisamente el resultado contrario al objetivo perseguido con la implantación del sistema, agravando el problema que se pretendía solucionar.

### *7. Algunos datos empíricos*

Más allá de la rumorología, resulta complicado corroborar empíricamente que los módulos de trabajo han distorsionado de manera significativa las decisiones de los jueces españoles, así como precisar cuál ha sido, en su caso, el alcance de las distorsiones y los costes resultantes. La dificultad más importante deriva de las notables deficiencias que presentan las estadísticas judiciales con las que contamos<sup>57</sup>. Los datos disponibles<sup>58</sup> son escasos, fragmentarios y de poca calidad. Un importante problema es que, en el mejor de los casos, sólo existen desde 1995, por lo que no permiten conocer cuál era la situación anterior a la implantación de los módulos de trabajo de 1989, para contrastarla con la posterior. La otra gran dificultad es que el contenido de los módulos y, sobre todo, la naturaleza de los efectos asociados a su cumplimiento o incumplimiento han ido cambiando a lo largo del tiempo, lo que hace que las series de datos sean muy cortas y, por ello, de un valor relativo. Desde 2003 hasta mediados de 2006, los módulos pudieron tener la mayor eficacia estimulante, porque su observancia producía consecuencias retributivas directas. Pero también antes pudieron ejercer una influencia parecida, no tan intensa si bien cada vez mayor, a la vista de que su cumplimiento o incumplimiento se tenía muy en cuenta por el CGPJ al ejercer las potestades inspectora y disciplinaria, resolver sobre solicitudes de compatibilidad, efectuar nombramientos, conceder honores, determinar la incorporación de los jueces a planes de refuerzo, etc. La información disponible, con todo, permite vislumbrar que los rumores no son infundados, que los módulos de dedicación han influido negativamente en el sentido de algunas decisiones jurisdiccionales. Veamos tres ejemplos.

---

<sup>57</sup> En la exposición de motivos del [Acuerdo de 9 de Julio de 2003, del Pleno del CGPJ, por el que se aprueba el Reglamento 1/2003 de Estadística Judicial](#) (BOE núm. 173, de 21.7.2003, pp. 28300 y ss.), se advierte la “enorme deficiencia” de las estadísticas disponibles, que “incurren con demasía en errores graves, carecen de continuidad, no son sistemáticas y, sobre todo, carecen de rigor, tanto en su fuente originaria, como en la elaboración y tratamiento ulteriores”.

<sup>58</sup> Tanto las estadísticas judiciales como la jurisprudencia de algunos órganos jurisdiccionales que han servido de base para realizar el presente estudio pueden consultarse en [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es). No obstante, algunos datos han sido extraídos de las bases mantenidas por el Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.es](http://www.ine.es)), en cuyo caso así lo indicaremos explícitamente.

## 7.1. ¿Votos particulares que no deberían ser formulados?

### a. Hipótesis

Podría pensarse que los módulos aprobados en 2000 y 2003 por el CGPJ incentivaron la formulación de votos particulares que no deberían haberse emitido, por conllevar más costes que beneficios para la Administración de Justicia. Es posible que la vigencia de los referidos módulos hubiese ocasionado un aumento de la ratio de votos particulares por sentencias.

En el Derecho español, los magistrados integrantes de un Tribunal que discrepen del fallo o de los fundamentos de la decisión dictada por el mismo en un caso concreto tienen la posibilidad de redactar un voto particular, en el que expresen tanto la solución que a su juicio debía haberse dado al caso, como las razones que conducían a ella<sup>59</sup>. Esta figura tiene una evidente utilidad social, al menos en un Estado democrático que consagra el pluralismo y la libertad entre los valores superiores de su ordenamiento jurídico<sup>60</sup>. Dicha posibilidad supone un estímulo para que la mayoría del Tribunal se esfuerce en adoptar decisiones justas y bien fundamentadas<sup>61</sup>. Permite encauzar y rebajar las eventuales tensiones generadas por las diferencias de opinión existentes entre los magistrados. Permite expresar y hacer pública esa natural pluralidad de opiniones, que muy probablemente reflejan las posturas de diversos grupos sociales, que así pueden verse respaldados por las correlativas posiciones de los magistrados, acrecentando de esta manera la legitimidad democrática y el prestigio del Tribunal. Los votos particulares pueden contribuir al progreso jurídico, señalando soluciones más justas o razones más pertinentes que las que hasta la fecha se daban, preparando el terreno para su consolidación definitiva. Y, al anticipar lo que a veces acaba siendo la postura mayoritaria del Tribunal, sirven también a la seguridad jurídica, pues mitigan los efectos sorpresivos negativos que los cambios jurisprudenciales a veces pueden ocasionar. La formulación de un voto particular constituye, además, un ejercicio de responsabilidad y de libertad.

En contra del voto particular se han esgrimido diversos argumentos, la mayoría de los cuales nos parecen muy poco convincentes, o cuando menos poco pertinentes en el contexto de una

---

<sup>59</sup> Vid. los arts. 164.1 de la CE, 90.2 de Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE núm. 239, de 5.10.1979) y 157.2, 206.1, 233, 260 y 265 de la LOPJ.

<sup>60</sup> Para más detalles sobre los argumentos a favor y en contra del voto particular, vid. CASCAJO CASTRO (1986, pp. 176 y ss.); EZQUIAGA GANUZAS (1990, pp. 77 y ss.); CÁMARA VILLAR (1991, pp. 27 y ss.); OJEDA AVILÉS (2003, pp. 587 y 596 y ss.).

<sup>61</sup> Puede representar incluso un estímulo para que los magistrados cumplan cabalmente las obligaciones propias de su cargo. Véanse si no los seis curiosos votos particulares, de idéntico tenor, que acompañan a sendas SSTSJ de Madrid (Sala de lo Cont.-Adm.) de 24.7.2001 (recs. 750/1997, 770/1997, 1030/1997, 1620/1997, 70/2000 y 20/2001): "En la fecha de hoy se me presenta a la firma la sentencia de autos deliberada el pasado día 5 de abril. Entiendo que el retraso en su redacción vulnera lo dispuesto en el art. 80 de la Ley de esta Jurisdicción, a la sazón aplicable sobre el plazo de diez días para dictar sentencia. No existe causa alguna, en la medida en que puede conocerlo quien suscribe, para tal dilación en el cumplimiento de la obligación, comportamiento, por otro lado, tan usual en el Ponente que la redactó como inusual en el resto de los miembros de la Sección".

sociedad liberal, democrática, abierta, plural y transparente. Hay, sin embargo, un “pero” sobre el que no se ha llamado suficientemente la atención. La elaboración de los votos consume tiempo y esfuerzo, que los magistrados discrepantes no podrán dedicar ya a otras tareas judiciales. Ésta es probablemente una de las principales razones por las que existe una relación inversa entre la producción anual de votos particulares y la de sentencias procedentes del Tribunal Constitucional: los años en los que más votos redactan sus magistrados suelen coincidir con aquellos en los que menos sentencias dictan (EZQUIAGA GANUZAS, 1990, p. 112).

¿Y qué le reporta a un juez formular un voto particular? Por el lado de los beneficios puede obtener, en primer lugar, una cierta satisfacción personal derivada de actuar conforme a los dictados de su “conciencia jurídica” y contribuir a una mejor Administración de Justicia. También puede adquirir notoriedad, prestigio, toda vez que la figura del magistrado discrepante es más visible y saliente que la de los magistrados que forman la mayoría. Por el lado de los costes, cabe afirmar que el voto supone normalmente para su autor un aumento de su carga de trabajo.

Es razonable suponer que, en ausencia de módulos, los magistrados tienen los incentivos adecuados para adoptar aquí –respecto de sí y, en su caso, cómo hay que formular un voto particular– las decisiones más convenientes para el interés público. Y ello por la razón de que los costes y beneficios sociales de la decisión están más o menos internalizados, recaen sobre el sujeto que la toma. Lo que es costoso o beneficioso para el juez lo es igualmente para la sociedad. Los votos más costosos para ésta, por los recursos públicos invertidos en su elaboración, son también los que más esfuerzo requieren del magistrado que los formula. Los votos más útiles para la comunidad son, probablemente, también los que más satisfacción personal y prestigio reportan a su autor. Seguramente por ello la ratio de votos por sentencias de los Magistrados del Tribunal Constitucional es notablemente más elevada que la de los del Tribunal Supremo; y ésta, superior a la de los Tribunales Superiores de Justicia<sup>62</sup>. Cuanto más visibles, conocidas y relevantes son las resoluciones de un órgano jurisdiccional, mayores pueden ser no sólo la satisfacción personal y el prestigio que sus magistrados obtengan al formular un voto particular, sino también la utilidad social derivada del mismo.

Una de las novedades introducidas en los módulos de 2000, y mantenida luego en los de 2003, fue otorgar a la redacción de cada voto particular el 50% de la puntuación atribuida a la resolución a la que acompañase. De esta manera se creaba un incentivo antes inexistente: se premiaba la emisión de votos particulares. Los módulos, además, desincentivaban la inversión de tiempo y esfuerzo en la redacción de los votos –y, en general, en la de cualquier resolución judicial–, al asociar a la misma un importante coste de oportunidad. El magistrado discrepante recibía dicho 50% con independencia de la calidad de su voto. Cada hora adicional de esfuerzo empleada en mejorarla era una hora “perdida” a efectos retributivos, una hora que ya no podría dedicar a la realización de actividades puntuables.

---

<sup>62</sup> Cfr. los datos proporcionados por EZQUIAGA GANUZAS (1990, pp. 110 y ss.) con los indicados *infra*, en los gráficos 1.1 y 1.2.



Así las cosas, es razonable prever que se hubiese producido un aumento de la cantidad de votos particulares, porque el premio económico que ahora conllevaban los hacía más atractivos que antes. Es muy posible que este premio hiciese que algunos votos superasen el umbral a partir del cual proporcionaban a determinados magistrados la suficiente utilidad como para que éstos se decidiesen a redactarlos. Cabe imaginar que bajo la vigencia de los módulos de 2000 y 2003 se formularan votos que antes no se hubiesen emitido.

También cabe esperar que hubiese menguado la calidad de los votos. Es probable que la gran mayoría de los votos que se hubieran redactado aun sin la influencia de los módulos de 2000 y 2003 se convirtiesen simplemente en votos “poco o menos trabajados”, pero no dejaran de formularse. Resulta razonable pensar que, por regla general, el coste de oportunidad asociado a los mismos no disuadió a los magistrados de emitirlos, sino tan sólo de dedicarles tanto tiempo como en otro caso hubiesen empleado en su confección.

Parece claro, en cualquier caso, que el referido sistema de puntuación supone siempre un incentivo para que las decisiones relativas a la formulación de votos particulares se aparten de las que serían socialmente óptimas. Pongamos que la mejor solución para el interés público es dictar un voto que requiere x horas de elaboración. Nótese que si el magistrado reduce las horas dedicadas a la tarea, trabajando menos por el mismo precio, obtendrá siempre un beneficio a costa del mentado interés, se producirá una peligrosa externalidad. Pongamos ahora que la decisión más provechosa para la comunidad consiste en no formular un voto. Es evidente que si el magistrado emite entonces un voto “poco trabajado” obtendrá un beneficio, en detrimento del interés general. Seguramente, estos ubicuos y perversos incentivos quedarán muchas veces contrarrestados por los costes morales y de prestigio que acarrea firmar un voto de baja calidad, pero también es posible que, ocasionalmente, aquéllos tengan más fuerza que éstos.

#### **b. Datos extraídos de las bases del Centro de Documentación Judicial**

Resulta extremadamente complicado verificar si los módulos de 2000 y 2003 provocaron una reducción más o menos generalizada del esfuerzo invertido en los votos particulares, así como una correlativa disminución de su calidad. Con todo, sí puede detectarse la existencia puntual de algunos votos sospechosamente poco elaborados. Véanse a modo de ejemplo varios de los formulados por cierto magistrado de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, quien, según los datos proporcionados por el Centro de Documentación Judicial, no parece que hubiera firmado voto alguno antes de la aprobación de los referidos módulos.

“Que del propio suplico de la demanda se desprende que el recurso no alcanza las 300.000 pesetas que en computo anual y como mínimo establece el art. 191 Ley Procedimiento Laboral, para entablar el recurso de suplicación, por lo que el recurso es inadmisibile y firme la sentencia y subsidiariamente, es nula la sentencia y la demanda que no concreta la base reguladora reclamada, según los artículos 80 y 81 y 87,4 Ley Procedimiento Laboral” (STSJ Comunidad Valenciana, Social, 17.10.2000, rec. 1986/1997).

“Discrepo del criterio de mis compañeros y considero que la actuación de la Consejería de Bienestar

Social es correcta y la actora debe reintegrar la cantidad indebidamente percibida, pues debió comunicar todas las rentas percibidas en su pensión de invalidez no contributiva, y se ha cumplido el artículo 145 Ley de Procedimiento Laboral; Cor [sic] lo que se debe desestimar la demanda y estimar el recurso" (STSJ Comunidad Valenciana, Social, 6.6.2001, rec. 4529/1998).

"Discrepo del criterio de mis compañeros, creo que están equivocados y sus argumentos son erróneos y la Sentencia debe ser confirmada por los argumentos contrarios a los por ellos expuestos, y se debe desestimar el motivo y el recurso, art. 189 de la Ley de Procedimiento Laboral, pues no existe cuantía al ser menos de 300.000 ptas; y ser las causas de inadmisión iguales a las de desestimación en este momento procesal" (STSJ Comunidad Valenciana, Social, 30.10.2001, rec. 3830/1999).

"Discrepo del criterio de mis compañeros, creo que están equivocados y sus argumentos son erróneos y el recurso debe ser desestimado por los argumentos contrarios a los por ellos expuestos y la sentencia confirmada por sus propios y acertados fundamentos, pues no se ha infringido ningún artículo" (STSJ Comunidad Valenciana, Social, 23.4.2002, rec. 1847/2001).

"Disiento del parecer mayoritario de la sección, por cuanto entiendo que de conformidad con el art. 189 Ley de Procedimiento Laboral no cabe recurso de suplicación, puesto que reconocido el derecho a incapacidad temporal por el INSS, sólo se debate la cuantía de la prestación reclamada, que es de 992,60 euros; y debe declararse la inadmisión del recurso. (STSJ Comunidad Valenciana, Social, 29.12.2004, rec. 3513/2004).

"Disiento del parecer mayoritario de la sección, y entiendo que, aceptando la revisión fáctica propuesta, aparece que la actora acredita la incapacidad física y el hecho del tratamiento médico necesario para la prestación de incapacidad temporal, por lo que debía estimarse la revisión fáctica y con ello estimarse el recurso. (STSJ Comunidad Valenciana; Social, 29.12.2004, rec. 3242/2004).

"Discrepo del criterio de mis compañeros, creo que el recurso debe ser estimado y la sentencia revocada, pues sí se ha infringido el artículo alegado, pues debe cobrar la cantidad reclamada ya que no trabajó estando de baja (STSJ Comunidad Valenciana, Social, 29.12.2004, rec. 3402/2004).

"Discrepo del criterio de mis compañeros, creo que están equivocados y sus argumentos son erróneos y el recurso debe ser estimado por los argumentos contrarios a los por ellos expuestos y la sentencia revocada, pues sí se han infringido los artículos alegados, porque la segunda baja es común, no deriva de la primera baja de accidente y sí se ha infringido el artículo alegado 115 de la Ley General de la Seguridad Social" (STSJ Comunidad Valenciana, Social, 1 2005, rec. 4264/2004).

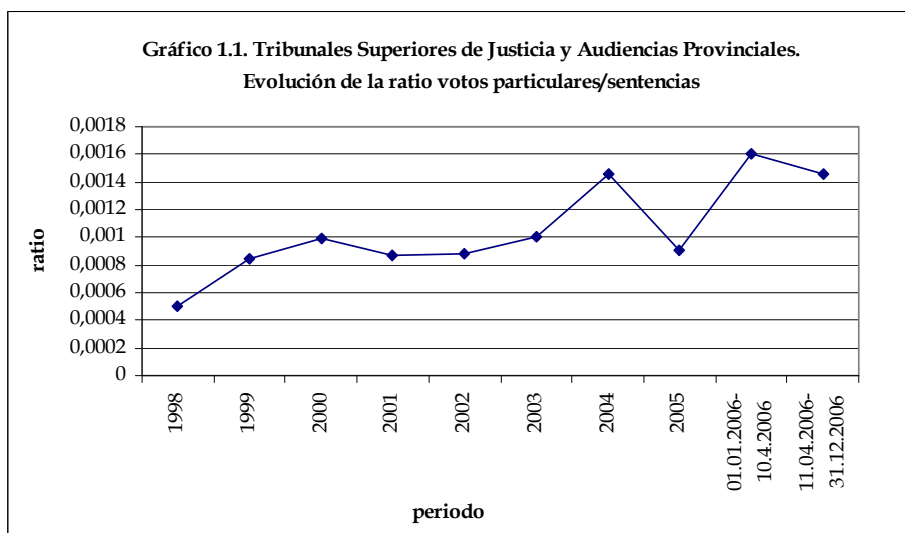
"Discrepo del parecer de mis compañeros, la reclamación está caducada, según el art. 44.2 de la Ley General de la Seguridad Social y se debe estimar el recurso y revocar la sentencia absolviendo a la empresa recurrente" (STSJ Comunidad Valenciana, Social, 10.2.2005, rec. 4024/2004).

"Disiento del parecer mayoritario, pues en mi criterio no cabe recurso de suplicación por razón de la cuantía, inferior al tope previsto en el art. 189 Ley de Procedimiento Laboral, lo que lleva a declararlo así con nulidad de actuaciones y sin entrar en el fondo" (STSJ Comunidad Valenciana, 11 de febrero de 2005, rec. 67/2005).

"Discrepo del criterio de mis compañeros, creo que el recurso debe ser estimado y la sentencia revocada, pues sí se han infringido los artículos alegados, pues al cesar voluntariamente la actora no se halla en situación de desempleo y con las nuevas cotizaciones de nuevo trabajo de solo cuatro meses no alcanza

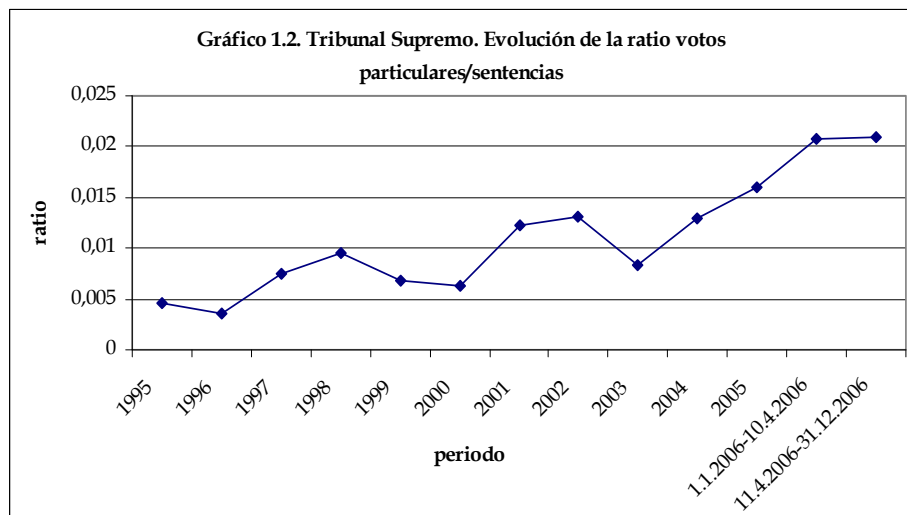
el mínimo para el desempleo reclamado, existiendo fraude según el artículo 6 del Código Civil y se debe estimar el motivo y el recurso, revocando la sentencia y absolviendo a la recurrente" (STSJ Comunidad Valenciana, Social, 21.4.2005, rec. 986/2005).

Al margen de casos puntuales y un tanto anecdóticos, cabe notar un cierto aumento de la ratio de votos particulares por sentencias en el conjunto de los órganos jurisdiccionales afectados por los módulos (véase el gráfico 1.1)<sup>63</sup>, lo que aparentemente corroboraría la hipótesis antes formulada.



Es dudoso, no obstante, que todo este aumento pueda atribuirse exclusivamente a la influencia de los referidos módulos. Y ello por dos razones. La primera es que la ratio comenzó a incrementarse antes de 2000. La segunda es que también en la jurisprudencia del Tribunal Supremo se aprecia una tendencia semejante (véase el gráfico 1.2), a pesar de que los módulos de dedicación no se aplican a este órgano jurisdiccional. Tal vez la evolución habida en ambos casos obedezca, al menos en parte, a otros factores, principalmente al cambio gradual de la consideración del voto particular por los magistrados, que habrían ido percibiendo cada vez más nítidamente su utilidad social, al tiempo que dejaban de verlo como una afrenta hacia sus compañeros de la mayoría. Y es razonable pensar que otro par de circunstancias han podido contrarrestar parcialmente la influencia de los módulos, evitando que la referida ratio haya aumentado todavía más: la primera es que resulta relativamente fácil para los compañeros del magisterio discrepante y, en menor medida, también para otros aplicadores del Derecho estimar, siquiera *grosso modo*, el trabajo invertido en los votos particulares y detectar los de muy baja calidad; la segunda circunstancia es que la formulación de un voto de este tipo encierra importantes costes para el magistrado que lo firma, en tanto en cuanto puede deteriorar su prestigio y enrarecer sus relaciones personales con los integrantes de la mayoría.

<sup>63</sup> Los votos particulares firmados por varios magistrados han sido computados como uno solo. También han sido computados los votos de los que las correspondientes sentencias dicen que han sido formulados, aunque no aparezcan publicados junto a la misma. No se computan, en cambio, los votos particulares que simplemente han sido anunciados, pero luego no se publican.



## 7.2. ¿Procesos que deberían ser acumulados?

### a. Hipótesis

Las pretensiones entre las cuales existe una cierta conexión prevista por la ley pueden ser acumuladas, es decir, formuladas por las partes en un solo documento, tramitadas en un solo procedimiento y resueltas en una única sentencia. La acumulación, amén de evitar el peligro de que se dicten sentencias contradictorias, “produce economía procesal, porque una única actividad procesal sirve para el debate y resolución de varias pretensiones en lo que éstas tienen de común” (ORTELLS RAMOS, 2007, p. 263).

Los módulos aprobados por el CGPJ desincentivaban económicamente la acumulación de procesos que debían acumularse, propiciaban en este punto discordancias entre las decisiones que maximizaban la utilidad de los jueces y las prescritas por el ordenamiento jurídico. No sería sorprendente, pues, que la vigencia de estos módulos hubiese provocado una disminución de la ratio de procedimientos acumulados por asuntos ingresados.

Imaginemos un proceso a cuya resolución los módulos asignan  $x$  puntos, porque pertenece a un tipo de procesos que se deciden por regla general en  $x$  horas de esfuerzo. Imaginemos dos procesos de esta índole entre cuyos objetos existe un gran parecido y una conexión directa justificativa de su acumulación. Si el juez que conoce de ambos los tramita por separado y los resuelve mediante sendas sentencias, obtendrá  $x + x$  puntos, pero si los acumula y decide con una sola sentencia recibirá únicamente  $x$  puntos. La primera solución, ciertamente, conlleva para el juez –así como para la sociedad– más costes que la segunda, pues la tramitación conjunta de los dos procesos supone un cierto ahorro de horas de esfuerzo (pongamos  $z$  horas). Pero parece obvio que esos costes que nos ahorramos con la acumulación son inferiores a los costes que nos ahorraríamos si sólo existiera y se tramitara un solo proceso (es decir,  $x > z$ ): tramitar dos procesos acumulados cuesta más que tramitar sólo uno de ellos (es decir,  $x + x - z > x$ ). Y también parece claro que tramitar separadamente dos procesos del mismo tipo entre cuyos objetos existe una conexión directa conlleva de ordinario menos costes que tramitar separadamente dos

procesos del mismo tipo entre cuyos objetos no existe tal conexión: la tramitación separada del segundo proceso cuesta menos (pongamos y horas) si el primero está estrechamente conectado con aquél (es decir,  $x > y$ ). Es por ello que, si hacemos abstracción de los costes morales, la decisión que en estos casos maximiza la utilidad del juez es la no acumulación. Los beneficios netos que para él se derivan de la tramitación separada de los procesos [ $x + x - (x + y)$ ] superan a los obtenidos de la acumulación [ $x - (x + x - z)$ ].

Ello contrasta con la circunstancia de que, en estos casos, los beneficios sociales netos de la acumulación superan a los de la tramitación separada. Así debemos suponerlo de acuerdo con la valoración efectuada implícitamente por el legislador al establecer el deber de acumular en estos casos, deber que resultaría injustificable si entendiésemos lo contrario.

En ausencia de módulos, por el contrario, cabe entender que los jueces tienen, en principio, los incentivos adecuados para adoptar las decisiones sobre acumulación socialmente óptimas, pues los costes y beneficios sociales de las mismas están más o menos internalizados. La vía más cómoda para el juez es también la más barata para los contribuyentes –que evitan pagarle a éste el tiempo que se ahorra– y, presumiblemente, la más fácil de transitar por las partes.

#### **b. Un botón de muestra**

Resulta prácticamente imposible verificar si, como sugieren algunos autores, los módulos han provocado un endurecimiento de los criterios empleados por los Tribunales a la hora de acumular<sup>64</sup>, entre otras razones porque en las bases de datos jurisprudenciales al uso no suelen incluirse ni las providencias de “desacumulación forzosa” ni, por descontado, las decisiones de estos órganos de no acumular *motu proprio*. Con todo, aún pueden encontrarse resoluciones ciertamente llamativas, por no decir manifiestamente ilegales, que indican que sí. Valga como ejemplo el caso en el que la Asociación Nacional de los Cuerpos de Gestión de las Administraciones Públicas y 606 funcionarios habían interpuesto *un* recurso contencioso-administrativo contra *una* resolución de la Administración estatal por la que se desestimaba *la* solicitud formulada por estos funcionarios, pertenecientes a cuerpos y escalas del grupo B, de que se les reconociese el derecho a percibir ciertos complementos de productividad asignados a los puestos de trabajo “AB” y “BC” en los mismos términos e importe en que eran percibidos por los funcionarios pertenecientes a cuerpos integrados en los grupos A o C que desempeñaban respectivamente dichos puestos, así como de que se les abonase los referidos complementos en las cuantías devengadas desde la fecha en que tomaron posesión de los puestos, más los

---

<sup>64</sup> Según AYALA MUÑOZ Y OTROS (2007, p. 405): “la práctica de los tribunales es poco proclive a la acumulación, quién sabe si por razones de estadística judicial. Así, cuando el acto (o disposición o actuación) no es el mismo, suele rechazarse la acumulación y se prefiere dictar sentencia en todos y cada uno de los casos, aunque las sentencias (e incluso las alegaciones y pruebas) sean prácticamente idénticas. También se ha llegado a negar la acumulación por ser distintos los recurrentes, a pesar de que la identidad de sujetos no es un requisito de la acumulación de recursos contencioso-administrativos”. Según SÁNCHEZ MORÓN (2001, pp. 226 y 227), los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo deberían “asumir decididamente este criterio [de acordar la acumulación cuando existan causas para ello, aunque la parte actora no la solicite], por encima de consideraciones estadísticas sobre el número de sentencias que dictan”.

correspondientes intereses de demora.

Mediante Providencia de 31 de octubre de 2006<sup>65</sup>, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid admitió a trámite el recurso respecto de los cinco primeros actores, pero requirió a los restantes para que interpusiesen recurso “por grupos de cinco recurrentes, debiendo aportar en cada caso poder que [acreditase] su representación”. Frente a esta resolución, los actores formularon recurso de súplica aduciendo, en primer lugar, que la misma, además de no invocar precepto legal alguno que pudiera fundamentarla, era contraria a “la realidad administrativa y a la naturaleza del acto impugnado”. En efecto, resultaba absurdo fragmentar el recurso cuando la Administración demandada había “tramitado *un único expediente administrativo (...)* incoado en virtud de *una única solicitud.. [y] resuelto (...)* mediante *una única resolución*”, con arreglo a la posibilidad explícitamente prevista en el artículo 70.3 de la [Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común](#) (BOE núm. 285, de 27.11.1992) de incorporar en una sola solicitud varias pretensiones correspondientes a una pluralidad de personas y que tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar. Esgrimían los recurrentes, en segundo lugar, que no cabía imponer la interposición separada de recursos porque aquí nos encontrábamos ante “el supuesto típico de *acumulación de pretensiones* regulado en el artículo 34 de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#) (BOE núm. 167, de 14.7.1998) (en adelante, LJCA), que permite la acumulación en un solo proceso no sólo de las pretensiones referidas a un mismo acto, disposición o actuación, sino incluso de las pretensiones referidas 'a varios actos, disposiciones o actuaciones' con el único requisito de que 'exista entre ellos cualquier otra conexión directa’”. Más aún, resultaba absurdo imponer la interposición separada de los recursos cuando, a continuación, los recurrentes podían solicitar la *acumulación de autos* contemplada en el artículo 37.1 de la LJCA [las cursivas son del original].

El Tribunal Superior de Justicia, sin embargo, confirmó la providencia con el argumento de que el análisis de la cuestión de fondo remitía “a una cuestión de prueba cuya solución [venía] condicionada por la igualdad o desigualdad de las funciones que se [desempeñaran] en los distintos puestos de la Administración”, por lo que la Sala entendía que en el caso de autos resultaba “más operativo procesalmente el enjuiciamiento separado por cada cinco funcionarios respecto de sus específicos puestos de trabajo”<sup>66</sup>.

El razonamiento causa perplejidad. De un lado, porque el Tribunal sigue sin explicar cuál es el fundamento legal de esta insólita fragmentación impuesta a pesar de concurrir los requisitos legales de la acumulación. El artículo 35.1 de la LJCA establece que el actor “podrá acumular en su demanda cuantas pretensiones reúnan los requisitos señalados en el artículo anterior”, esto es, las que se deduzcan en relación con un mismo acto, disposición o actuación, así como las que se refieran a varios actos, disposiciones o actuaciones cuando entre ellos exista cualquier conexión directa”. Ciertamente, la LJCA dispone a continuación que “si el órgano jurisdiccional *no estimare*

---

<sup>65</sup> PTSJ de Madrid de 1.9.2006 (Sala de lo Cont.-adm., Sec. 3ª, proc. ordinario 918/2006).

<sup>66</sup> ATSJ de Madrid de 31.10.2006 (Sala de lo Cont.-adm., Sec. 3ª, proc. ordinario 918/2006).

*pertinente* la acumulación, ordenará a la parte que interponga por separado los recursos en el plazo de treinta días” (art. 35.2), pero ello no debe interpretarse en el sentido de que el Tribunal goza de discrecionalidad para prohibir la acumulación pese a la concurrencia de aquellos requisitos. Éste es un acto reglado. El Tribunal debe limitarse a verificar si las pretensiones reúnen o no dichos requisitos. Y sólo si no los reúnen puede considerar *impertinente* la acumulación, debiendo estimarla *pertinente* en caso contrario. Así se deduce de los rotundos términos con los que el artículo 35.1 citado reconoce al actor el derecho de acumular sus pretensiones, derecho que no queda subordinado -v. gr., mediante una cláusula “sin perjuicio” o “no obstante”- al discrecional parecer del juez. Así se desprende, también, de la posibilidad prevista en el artículo 39 de la LJCA de recurrir las decisiones judiciales que ordenen la desacumulación (SUAY RINCÓN, 1999, p. 370).

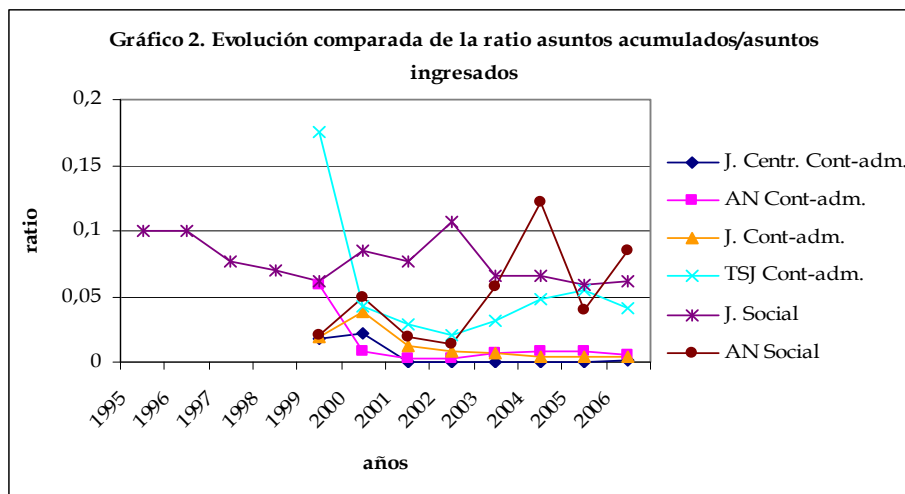
De otro lado, no parece ni de lejos que lo más eficiente -u “operativo”- para resolver sobre las pretensiones de 606 funcionarios, representados por idéntico procurador y asistidos por el mismo letrado, que esgrime motivos coincidentes en todos los casos, sea reiterar 121 veces el entero procedimiento que habría que observar para pronunciarse sobre una sola de aquellas pretensiones. Muchos actos de ese procedimiento -v. gr., la interposición del recurso, las notificaciones, la demanda, la sentencia, etc.- pueden servir de cauce común para la tramitación de todas las pretensiones, sin necesidad de repetirlos. Si resulta necesario practicar pruebas específicas para cada funcionario o grupos de funcionarios, fragmentése y reitérese cuantas veces haga falta sólo esta fase del procedimiento, pero no todas las restantes. El Tribunal multiplica inútilmente por 121 una buena porción de los costes procesales que tanto las partes como, en general, los contribuyentes han de soportar.

### **c. Las estadísticas judiciales fortalecen la hipótesis**

Los datos estadísticos suministrados por el CGPJ nos permiten precisar cuál ha sido la evolución de la ratio de asuntos acumulados por asuntos ingresados en la jurisprudencia de algunos órganos jurisdiccionales producida a partir de 1999. Y los resultados son, en líneas generales, que dicha ratio ha experimentado una cierta disminución (véase el gráfico 2). Así ha ocurrido en las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (gráfico 2.1), la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (gráfico 2.2), los Juzgados de lo Social (gráfico 2.3), los Juzgados de lo Contencioso-administrativo (gráfico 2.4) y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo (gráfico 2.5). La excepción sería la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, lo cual no es significativo, habida cuenta del muy reducido número de asuntos que este órgano jurisdiccional resuelve. Lamentablemente, no hay datos sobre las acumulaciones efectuadas por las Audiencias Provinciales, las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia o el Tribunal Supremo.

Es probable que la tendencia menguante de la ratio de asuntos acumulados por asuntos ingresados que se observa durante el periodo 1999-2006 ya hubiese comenzado a manifestarse antes. No sería extraño, incluso, que la mayor parte del descenso hubiese tenido lugar tiempo atrás, pues ya los módulos de 1989 desincentivaban las acumulaciones, por cuanto lo único que en ellos importaba era la cantidad total de resoluciones dictadas. Las estadísticas de asuntos

acumulados por los Juzgados de lo Social desde 1995 a 1998, las únicas disponibles para este periodo, apoyan esta hipótesis, pues muestran que la referida tasa registró un mayor descenso durante este lapso temporal que después (véase el gráfico 2.3).



Llama la atención que, en las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional (gráficos 2.1 y 2.2), la ratio tocase fondo aproximadamente en 2002 para luego remontar ligeramente durante unos años y volver a descender suavemente a partir de 2004-2005. La única explicación que se nos ocurre para tan curiosa coincidencia es la siguiente. Los módulos de 1998 rompieron radicalmente con la situación anterior según la cual todas las resoluciones judiciales puntuaban lo mismo. El objetivo era ponderar el esfuerzo realmente invertido en cada una de ellas, para lo cual se tuvo en cuenta el carácter repetitivo de los asuntos resueltos por determinados órganos jurisdiccionales. Como se supone que cuesta menos enjuiciar dos casos muy semejantes que dos muy dispares, los módulos otorgaron una puntuación relativamente baja (0,8 horas-puntos) a las “sentencias repetitivas” dictadas por las Salas de lo Social o de lo Contencioso-administrativo<sup>67</sup>. En el orden social, se entendía por tales aquellas sentencias que daban respuesta a “recursos prácticamente idénticos, es decir, provenientes de una misma empresa, sobre un mismo tema, con igual o similar redacción y con idéntica fundamentación”<sup>68</sup>. En el orden contencioso-administrativo, se consideraba asunto repetitivo aquel en que se ejercitase “la misma pretensión y causa de pedir, aun existiendo variación de personas y fechas que no [afectase] a aquéllas”<sup>69</sup>. Pues bien, tal vez los jueces afectados comenzasen a darse cuenta a partir de 2001-2002 que, en determinadas circunstancias, les salía un poco más rentable acumular algunos asuntos repetitivos que resolverlos separadamente, a la vista de la escasa puntuación que en este último supuesto recibían. Es comprensible que la citada ratio se elevara.

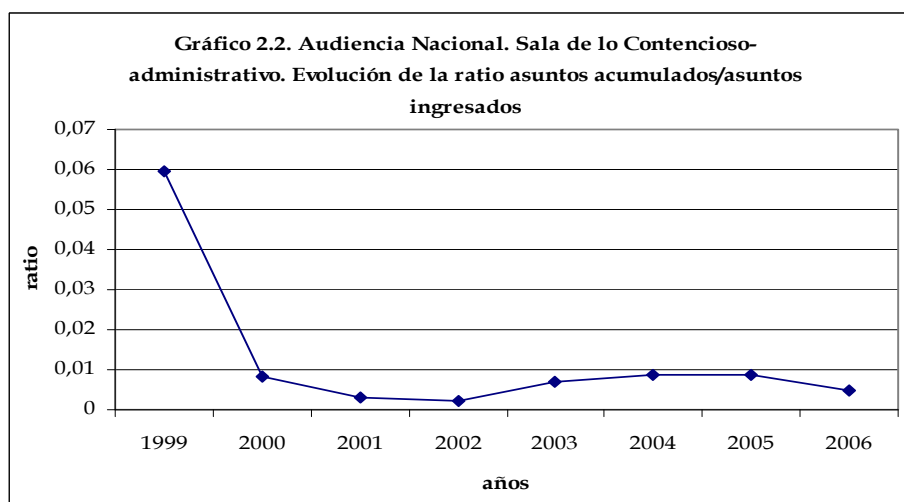
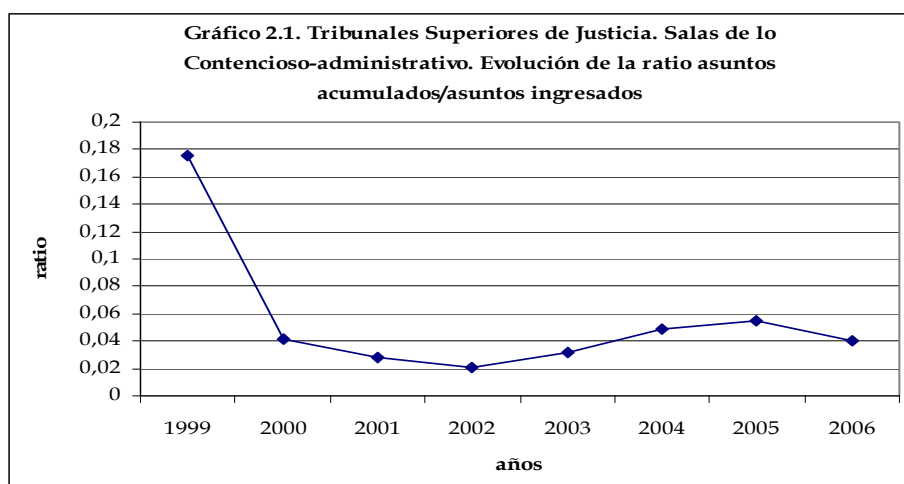
<sup>67</sup> *Acuerdos del Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, 1998, t. III, pp. 58 y 62.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 63.



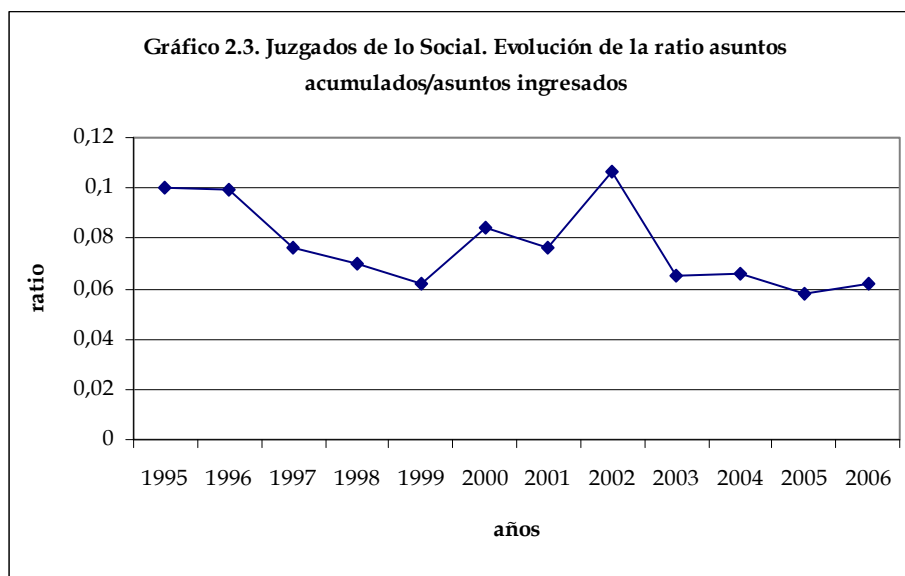
¿Y por qué descendió algo posteriormente? Pues quizás porque los módulos de 2000 y 2003 modificaron el concepto de asunto repetitivo. A partir de entonces se considerarían “asuntos repetitivos aquellos que, procedentes del mismo despacho profesional, [utilizasen] los mismos argumentos de forma y de fondo, de modo que sólo [variase] el nombre del demandante y, en su caso, la cuantificación de su concreto derecho”<sup>70</sup>. Repárese en que este concepto era más restringido que el anterior. Asuntos que antes eran repetitivos dejaban de serlo ahora. Lo cual significaba que su acumulación pasaba a encerrar un coste de oportunidad que hacía perder a la misma prácticamente todo su *sex appeal*.



No menos intrigante es la evolución de la ratio relativa a los Juzgados de lo Social (gráfico 2.3). Desde 1995 hasta 1999 descendió paulatinamente, para iniciar en 2000 un repentino ascenso que se prolongó, con algún titubeo, hasta el año 2002, en el que se invierte la tendencia hasta que la

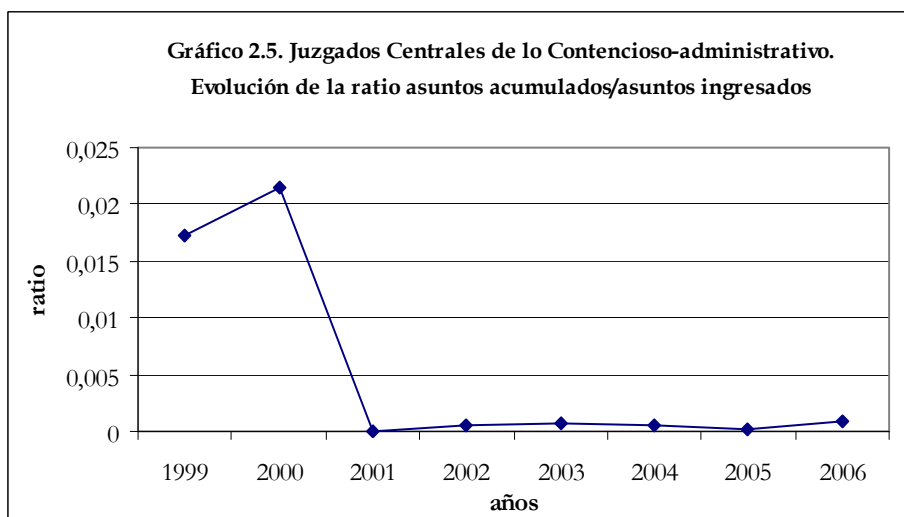
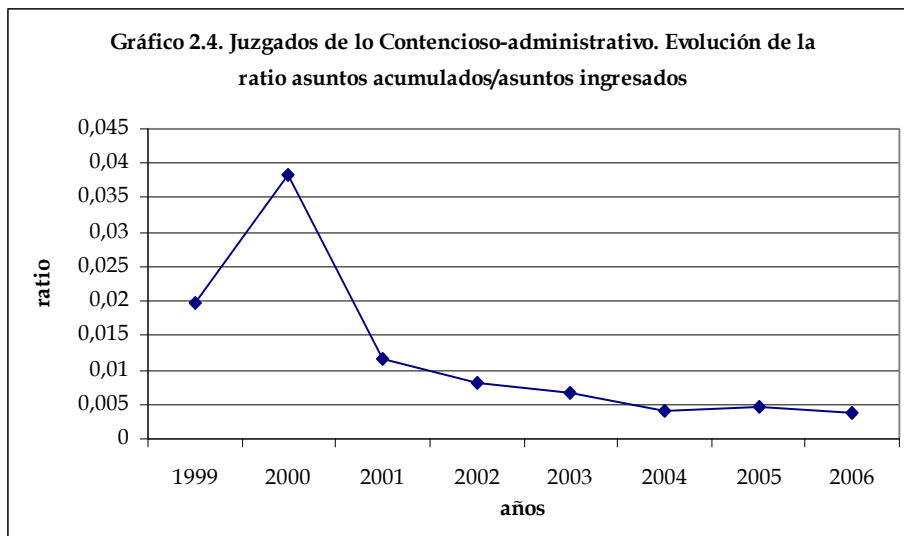
<sup>70</sup> Módulos de trabajo de 2000 (BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 2003, pp. 44808, 44809 y 44814) y módulos de trabajo de 2003 (ibídem, pp. 44833, 44834 y 44838). Debe señalarse que la figura del asunto repetitivo se contempla en ambos módulos sólo respecto de las Salas de lo Social de TSJ, las Salas de lo Contencioso-administrativo de TSJ y la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

tasa queda estabilizada en los niveles de 1999. ¿Qué pudo pasar? Sólo se nos ocurre la siguiente explicación. Los módulos de 1998 también fijaron una puntuación muy baja (0,5 horas-puntos) para las “sentencias repetitivas” dictadas por dichos órganos jurisdiccionales<sup>71</sup>. Así las cosas, tal vez éstos comenzasen a notar a partir del año 2000 que les salía más a cuenta acumular los asuntos muy parecidos que dictar resoluciones de esa índole en cada uno de ellos. Y es posible que en 2003 se produjera un punto de inflexión como consecuencia de que en los módulos establecidos para estos Juzgados en 2000 y 2003 desapareció, por razones que desconocemos, la figura de las “sentencias repetitivas”.



¿Y por qué se parecen tanto, en su evolución, la ratio de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y la de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo? (gráficos 2.4 y 2.5). Ambas alcanzaron niveles altos en 1999 y todavía más elevados en 2000, para luego descender de manera muy acentuada hasta llegar a niveles ínfimos. La explicación bien podría ser como sigue. Tales Juzgados fueron creados por la LJCA y comenzaron a funcionar a finales de ese mismo año. Es por esta razón que en los módulos aprobados por el CGPJ el 15 julio de 1998 no se hacía referencia a los mismos. Dicho con otras palabras, durante los años 1999 y 2000, ninguno de estos Juzgados estuvo sometido a la influencia de los módulos de trabajo, por la sencilla razón de que no había módulos para ellos. A nadie tiene que extrañar, pues, que las ratios más elevadas las registraran durante ese periodo de tiempo. Pero, claro, las cosas cambiaron en 2001, cuando comenzaron a manifestar sus efectos estimulantes los módulos de dedicación aprobados el 31 de mayo de 2000, que ahora sí establecían un baremo específico para dichos órganos jurisdiccionales. Por otro lado, el hecho de que ni los módulos de 2000 ni los de 2003 contemplaran la figura de las “sentencias repetitivas” explicaría por qué, en ambos casos, las respectivas ratios han recorrido un camino descendente sin apenas vaivenes.

<sup>71</sup> *Acuerdos del Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, 1998, t. III, p. 50.



### 7.3. ¿Penas de banquillo que los ciudadanos no deberían sufrir?

#### a. Hipótesis

Los procesos penales se desarrollan en dos fases: la de instrucción y la del juicio oral. En la primera se realizan diversas actividades a fin de averiguar la perpetración del delito, las circunstancias que puedan influir en su calificación, así como sus responsables<sup>72</sup>. Concluida la misma, el juez instructor valora a la luz de la información disponible si la comisión del delito por una determinada persona ha quedado suficiente o insuficientemente justificada –si alcanza o no un grado bastante de probabilidad– como para pasar a la segunda fase, la del juicio oral, donde se llevan a cabo las actividades necesarias para esclarecer con mayor certeza aquellos extremos. Si el juez considera que dicha perpetración no queda suficientemente acreditada como para avanzar a esta segunda fase, ordenará el sobreseimiento, y la persecución penal del afectado finalizará. En otro caso, elevará el procedimiento al órgano jurisdiccional competente para la celebración del

<sup>72</sup> Vid. el art. 299 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

juicio oral. El proceso penal se estructura de esta manera, entre otras razones, a fin de minimizar las consecuencias negativas que del mismo se desprenden para todos los ciudadanos. El sometimiento a un juicio oral supone para el acusado una suerte de “pena de banquillo”, una importante pérdida de prestigio, tiempo, dinero y seguridad. Pero a los demás ciudadanos tampoco les sale gratis, ya que son ellos, al fin y al cabo, los que han de sufragar las costosas actuaciones procesales que en este juicio tienen lugar. Pues bien, es evidente que únicamente estará justificado imponer aquella “pena” e incurrir en estos costes cuando los réditos sociales esperados de la medida sean superiores, lo que sólo ocurrirá cuando exista una probabilidad lo suficientemente elevada de que el acusado sea culpable<sup>73</sup>. Sólo entonces.

La hipótesis aquí enunciada es que los módulos de 1998, 2000 y 2003 fomentaban que los Jueces de Instrucción, a la hora de decidir si elevaban o no elevaban los procedimientos instruidos, se decantaran por la primera alternativa, provocando la apertura del juicio oral en casos en los que la culpabilidad del acusado no era lo bastante probable a estos efectos.

El módulo aprobado en 1998, como ya hemos visto, no otorgaba puntuación a todas las actividades de instrucción realizadas por estos Jueces, sino tan sólo a las que desembocaran en sumarios, causas de la Ley de Jurado y procedimientos abreviados. Las diligencias sobreesididas, por consiguiente, no computaban, con la única excepción de las que hubiesen sido incoadas mediante querrela. Este esquema se mantuvo en los módulos de 2000 y 2003, si bien con alguna novedad de bulto, pues aquí ya no puntuaban las diligencias sobreesididas incoadas mediante querrela, sino únicamente los “sumarios conclusos”, las “causas de la Ley del Jurado elevadas” y los “procedimientos abreviados elevados”. Dicho con otras palabras: imponer al ciudadano la pena de banquillo daba puntos; ahorrársela, ninguno.

Así las cosas, no causaría sorpresa que los incentivos que para los Jueces de Instrucción conllevaba este módulo hubiesen provocado la apertura objetivamente injustificada de algunos procedimientos penales, que en otro caso no se hubiesen abierto. Puede que este factor propiciara que se elevaran algunos de ellos a pesar de que los indicios existentes no indicaban con el suficiente grado de probabilidad que la persona afectada hubiese cometido el correspondiente delito. Y, si así ocurrió, cabe pensar que un porcentaje especialmente elevado de estos casos se resolvió luego con una absolución. El resultado esperable, por consiguiente, es que acabara produciéndose una disminución de la ratio de condenas por asuntos resueltos. Los módulos habrían provocado un aumento del número de inocentes –o, cuando menos, presuntamente inocentes– castigados con la pena de banquillo. Algo realmente escandaloso, de ser cierto.

#### **b. Las estadísticas judiciales robustecen la hipótesis**

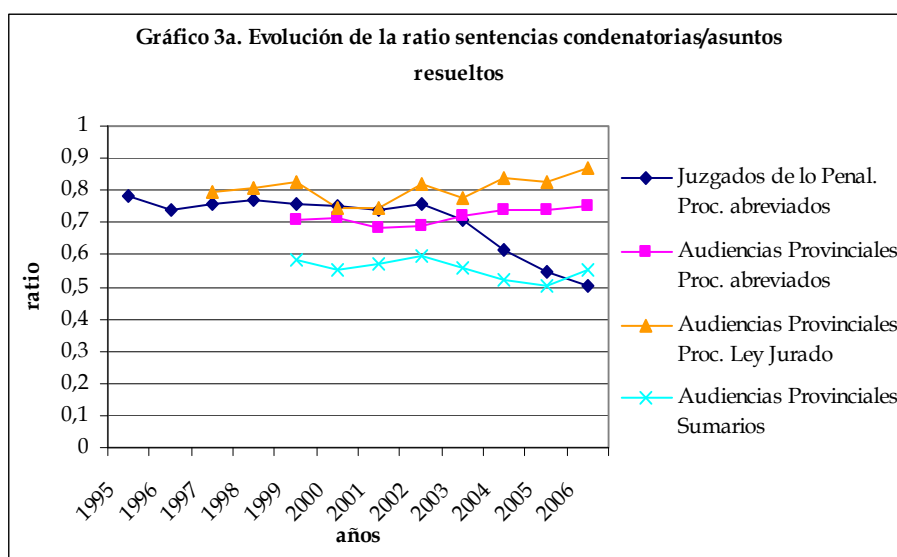
Las estadísticas elaboradas por el CGPJ permiten precisar la ratio de condenas por asuntos resueltos respecto de cuatro tipos de procedimientos elevados por los Juzgados de Instrucción: los abreviados cuyo conocimiento se atribuye a los Juzgados de lo Penal, los restantes

---

<sup>73</sup> Vid., las SSTs, 2<sup>a</sup>, 20.7. 2001 (RJ 4945), 19.6. 2007 (RJ 4989) y 17.7.2007 (RJ 3660).

procedimientos abreviados, los relativos a sumarios y los contemplados en la Ley del Tribunal del Jurado, de los cuales conocen las Audiencias Provinciales. En relación con el primer tipo de procedimientos, existen datos consistentes desde 1995; en relación con el segundo y el tercero, desde 1999; y en relación con el cuarto, desde 1997.

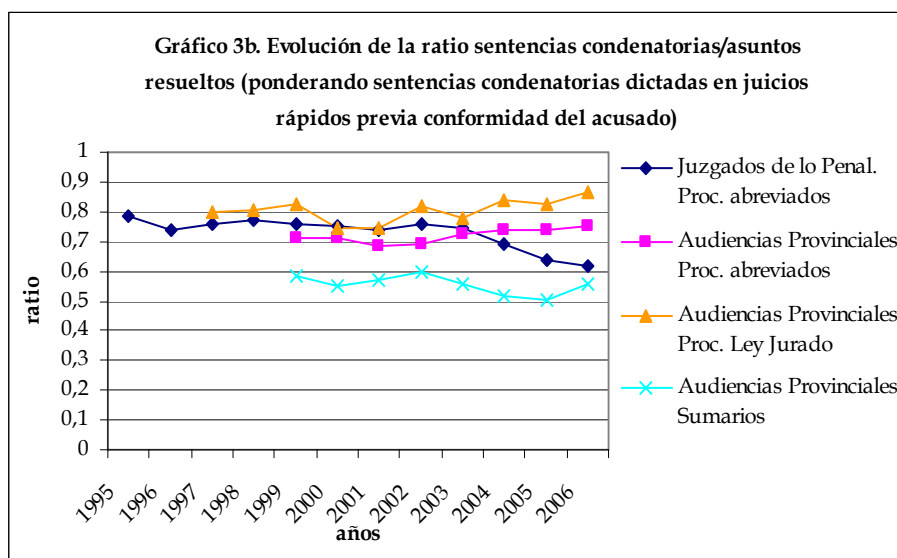
El examen comparativo de la evolución experimentada en los cuatro casos por la ratio de condenas por asuntos resueltos arroja resultados ciertamente llamativos (véase el gráfico 3). Parece claro que las cuatro ratios se mantienen más o menos constantes hasta el año 2002. A partir de ahí las cosas cambian. A diferencia de lo que ocurre con la tasa relativa a los procedimientos resueltos por las Audiencias Provinciales, que sigue siendo bastante estable, la referente a los procedimientos abreviados de los que conocen los Juzgados de lo Penal desciende de manera continuada y muy notable: del 76% se llega a un 50%; es decir, se dobla prácticamente la cifra de inocentes condenados al banquillo. ¿A qué obedece este descenso? ¿Por qué comienza a producirse en 2003 y no antes ni después? ¿Por qué en los restantes tres casos no tiene lugar un fenómeno semejante?



Hay una circunstancia que, seguramente, ha distorsionado los resultados que acabamos de presentar. Una parte del decremento de la ratio relativa a los Juzgados de lo Penal debe atribuirse a la aplicación de la “Ley de juicios rápidos” y de la “Ley de violencia de género”. La primera Ley citada, que entró en vigor el 28 de abril de 2003, introducía como una de sus novedades más destacadas la posibilidad de que los Juzgados de Guardia dictaran sentencia condenatoria previa conformidad del acusado, sin necesidad de elevar el correspondiente procedimiento abreviado al Juzgado de lo Penal<sup>74</sup>. La segunda de las Leyes mencionadas, cuyos preceptos procesales penales entraron en vigor el 29 de junio de 2005, reconocía a los nuevos Juzgados de Violencia de Género

<sup>74</sup> Vid. el art. 801 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, redactado con arreglo a la [Ley 38/2002, de 24 de octubre, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del procedimiento abreviado](#) (BOE núm. 258, de 28.10.2002).

una posibilidad equivalente<sup>75</sup>. Es razonable pensar que en muchos de los casos resueltos con una de estas condenas “rápidas” existían fuertes evidencias acerca de la culpabilidad del acusado. Es por ello muy probable que, de no haber existido los juicios rápidos, un porcentaje muy alto de los correspondientes procedimientos abreviados hubiesen sido elevados a los Juzgados de lo Penal y resueltos con una condena. Se comprende que, al no llegar ahora dichos procedimientos a estos Juzgados, haya disminuido la ratio de sentencias condenatorias impuestas por ellos. Si depuramos los datos anteriores suponiendo que todas las sentencias condenatorias dictadas previa conformidad del acusado por los Juzgados de Guardia y los Juzgados de Violencia de Género hubieran sido resueltas por los Juzgados de lo Penal con una condena en un 100% de los casos (lo cual ya es suponer), la evolución de la ratio sería la siguiente:



Aquí se aprecia claramente que durante el año 2004, cuando entra en vigor el sistema de retribuciones variables, varios meses después de la entrada en vigor de la “Ley de juicios rápidos” y varios meses antes de que la “Ley de violencia de género” hiciera lo propio, se produce un punto de inflexión en la evolución de la ratio, que comienza a menguar significativamente a partir de entonces. Del 74% del año 2003 se acaba pasando al 61% del año 2006. Y el decremento sería todavía mayor si supusiéramos que algunos, siquiera unos pocos, de los asuntos efectivamente resueltos con una sentencia condenatoria rápida no hubieran terminado, en el hipotético caso de que los juicios rápidos nunca hubiesen existido, con una condena impuesta por el Juzgado de lo Penal competente, por los motivos que fueren.

El hecho de que a partir de 2004 menguara la tasa relativa a los Juzgados de lo Penal no nos sorprende en absoluto. Era previsible. Es coherente con el modelo teórico aquí expuesto. Corroboración la hipótesis que antes habíamos planteado acerca de la influencia que las retribuciones variables podían ejercer sobre las decisiones adoptadas tanto por los Juzgados de Instrucción

<sup>75</sup> Disp. adicional 10ª.tres de la [Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género](#) (BOE núm. 313, de 29.12.2004).

como por los de lo Penal. Y, desde luego, no se nos ocurre ninguna otra circunstancia que pueda explicar suficientemente dicho decremento.

El hecho de que éste comenzara a producirse de manera gradual y continuada a partir de 2004 puede obedecer a la conjunción de dos factores. El primero es el que podríamos denominar “efecto aprendizaje”: es probable que los jueces tardaran un tiempo –unos más, otros menos– en descubrir lo rentable que resultaba la elevación de procedimientos abreviados y en dejarse influir por ello; es probable, pues, que con el paso del tiempo fuera aumentando paulatinamente el número de los jueces que, de manera consciente o inconsciente, hubieran sido seducidos por los encantos de esta práctica. Y tal vez pudo ocurrir, en segundo término, que sólo a partir de 2004 los incentivos que para los jueces instructores representaba la elevación injustificada de un procedimiento abreviado tuviesen la suficiente fuerza como para vencer en algunos casos los costes morales de semejante decisión, pues sólo a partir de entonces se anudaban consecuencias retributivas a la misma.

El hecho de que la ratio de condenas por asuntos resueltos sólo descendiera significativamente en el caso de los procesos cuyo conocimiento correspondía a los Juzgados de lo Penal, pero no en el de los tramitados ante las Audiencias Provinciales, puede obedecer a las diferencias relativas a los costes esperados de la decisión de imponer injustamente la pena de banquillo. Los costes morales eran inferiores en el primer caso, porque aquí se enjuiciaban los delitos de menor gravedad: las consecuencias de sentarse en el banquillo de estos Juzgados no eran tan negativas como las de hacer lo propio en el de las Audiencias. Es natural que los Jueces instructores que, de manera consciente o inconsciente, hinchaban artificiosamente su cuenta de resultados trataran de hacerlo de la manera menos costosa para los demás –“levantando las menores ampollas posibles”–, a fin de intranquilizar cuanto menos mejor sus conciencias. Y también es comprensible que trataran de lograr su objetivo manipulando estos concretos procedimientos, y no los otros, por una segunda razón: porque así reducían la probabilidad de que alguien advirtiera la injusticia cometida, ya que tales procedimientos no eran tan salientes ni suscitaban tanta atención como los seguidos ante las Audiencias Provinciales.

## ***8. La garantía constitucional de la imparcialidad judicial***

Aunque el texto constitucional no la mencione expresamente, cabe entender que la imparcialidad judicial ha sido consagrada por la [Constitución española de 1978](#), y además por partida triple. Así lo ha estimado el máximo intérprete de esta norma, en cuya opinión dicha imparcialidad: constituye “una garantía fundamental de la Administración de Justicia propia de un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE)”<sup>76</sup>; “está implícita en el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE)”<sup>77</sup>; y, en fin, se erige en “un requisito básico del proceso debido,

---

<sup>76</sup> ATC 26/2007, Pleno, 5 de febrero (FJ 3).

<sup>77</sup> Vid., entre otras muchas, la STC 26/2007, Primera, de 12 de febrero (MP: Roberto García-Calvo y Montiel; BOE núm. 63, de 14.3.2007) (FJ 4).

derivado de la exigencia de que los órganos jurisdiccionales actúen únicamente sometidos al imperio de la Ley (art. 117 CE)<sup>78</sup>. Con esta garantía se trata de “asegurar que la pretensión sea decidida exclusivamente por un tercero ajeno a las partes y a los intereses en litigio y que se someta exclusivamente al ordenamiento jurídico como criterio de juicio. Esta sujeción estricta a la Ley supone que esa libertad de criterio en que estriba la independencia judicial no sea orientada *a priori* por simpatías o antipatías personales o ideológicas, por convicciones e incluso por prejuicios, o, lo que es lo mismo, por motivos ajenos a la aplicación del Derecho”<sup>79</sup>.

Bien mirado, parece difícil que las antipatías, simpatías, convicciones, prejuicios, sesgos, valores, intereses, ideologías y demás motivos “ajenos al Derecho” no influyan en los jueces cuando éstos ejercen la jurisdicción, especialmente en los casos en que el ordenamiento jurídico no predetermina detalladamente el sentido de sus decisiones, sino que les deja una cierta “libertad de criterio”, un más o menos amplio margen para apreciar los hechos y resolver.

La Constitución, sin embargo, ha querido limitar esas influencias, a fin de que los Juzgados y Tribunales traten de encontrar y encuentren la solución establecida para cada caso por el ordenamiento jurídico. El fin es asegurar en la medida de lo razonable la objetividad de las decisiones jurisdiccionales y, con ella, su justicia, así como su legitimidad. Numerosas previsiones constitucionales y legales persiguen esta meta, tratando de neutralizar las más serias amenazas que sobre la misma se ciernen, de enervar las influencias consideradas *a priori* más peligrosas, de eliminar los estímulos que en mayor grado podrían apartar a los órganos jurisdiccionales de aquel objetivo y menoscabar la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial. Éste es el sentido de la inamovilidad de los jueces, de su régimen de incompatibilidades, de ciertas restricciones impuestas al ejercicio de algunos de sus derechos fundamentales, de la reserva de ley establecida para regular su estatuto jurídico, del sistema de autogobierno del Poder judicial diseñado por la Constitución, etc. Ése es el sentido de la imparcialidad judicial. Los jueces que, por su concreta relación con las partes o con el objeto de un determinado proceso, se hallen en una situación en vista de la cual pueda temerse razonablemente que no actuarán de manera objetiva, deben abstenerse de ejercer en él su potestad jurisdiccional. Los ciudadanos tienen un derecho fundamental a que sus derechos e intereses legítimos sean tutelados por un juez imparcial, no incurso en circunstancias que pongan en serio peligro su objetividad<sup>80</sup>.

Conviene subrayar la relevancia que tiene no sólo que los jueces sean efectivamente imparciales, sino también que lo parezcan. Está en juego la confianza de los ciudadanos en la Administración de Justicia y, por ende, en que el Estado protegerá como es debido sus derechos e intereses legítimos. Según ha declarado en una copiosa jurisprudencia el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, aquí “las apariencias pueden revestir importancia”, pues “de ello depende la

---

<sup>78</sup> La STC 26/2007, Primera, de 12 de febrero (MP: Roberto García-Calvo y Montiel; BOE núm. 63, de 14.3.2007) (FJ 4).

<sup>79</sup> Vid., por ejemplo, el ATC, Pleno, 26/2007, de 5 de febrero (FJ 3).

<sup>80</sup> Sobre todas estas cuestiones, vid., por todos, JIMÉNEZ ASENSIO (2002).



confianza que los Tribunales de una sociedad democrática deben inspirar a los justiciables”; es por esta razón que debe abstenerse de juzgar “todo juez del que pueda legítimamente sospecharse una pérdida de imparcialidad”; basta que exista un “temor” de falta de imparcialidad “objetivamente justificado”<sup>81</sup>.

Creemos haber puesto de manifiesto que el establecimiento, con efectos retributivos más o menos directos, de unos módulos de dedicación para los jueces ha podido menoscabar la objetividad de algunas de sus actuaciones jurisdiccionales. Al asociar sistemáticamente una mayor retribución a determinadas alternativas de decisión, los módulos hacían que los jueces encargados de decidir tuviesen un interés económico en la resolución del pleito, creaban un perverso incentivo para que éstos se decantaran por las alternativas mejor pagadas, aunque no necesariamente fuesen las pertinentes de acuerdo con una interpretación correcta del ordenamiento jurídico. La existencia de estos módulos, en fin, hacía peligrar de una manera constitucionalmente inadmisiblemente su objetividad. Cualquier persona sensata puede albergar legítimamente serias dudas acerca de la rectitud de ciertas decisiones adoptadas bajo la vigencia de semejantes módulos. Unas dudas que rebasan el umbral a partir del cual resulta vulnerado el principio constitucional de imparcialidad judicial, por cuanto están objetivamente justificadas; se encuentran exteriorizadas y apoyadas en datos objetivos que permiten temer fundadamente que el juez puede utilizar como criterio de juicio consideraciones ajenas al Derecho<sup>82</sup>.

Es probable que los daños que para el justiciable pueden desprenderse de esta falta de desinterés del juez encargado de resolver su causa sean, por regla general, de escasa consideración. No parece que la decisión de formular un voto particular innecesario vaya a ocasionarle padecimientos insufribles. Ahora bien, es igualmente posible que en algunos casos los perjuicios causados revistan una magnitud nada desdeñable. Así lo evidencia el ejemplo de las personas que, gracias al sistema de módulos, han podido probar el banquillo de los Juzgados de lo Penal.

### ***9. Los supuestos beneficios derivados del sistema de retribuciones variables: ¿Aumento de la productividad judicial?***

Los datos estadísticos disponibles no permiten determinar si la productividad se ha incrementado realmente tras la introducción del sistema de módulos de trabajo y retribuciones variables. No podemos precisar, por ejemplo, cuál ha sido la evolución que desde entonces ha experimentado la tasa de asuntos resueltos por cada juez, tasa que cabría considerar un indicador relativamente fiable de aquella productividad. Es probable, con todo, que dicha tasa haya aumentado. Pero también lo es que el rendimiento de los jueces haya disminuido en términos reales, que su eficiencia haya menguado, que el aumento de la productividad judicial sea únicamente aparente.

---

<sup>81</sup> Vid., a modo de ejemplo, las SSTEDH de 28 de octubre de 1998 (*Castillo Algar c. España*, 28194/1995, § 45) y 17 de junio de 2003 (*Pescador Valero c. España*, 62435/2000, § 23).

<sup>82</sup> En este sentido, acerca de dicho umbral, vid. el ATC, Pleno, 26/2007, de 5 de febrero (FJ 3).

Recordemos la observación de RAMOS MÉNDEZ (2006, p. 20, n. 17) de que las estadísticas disponibles suministran información distorsionada sobre la productividad judicial, porque “la introducción de módulos de rendimiento, a efectos de retribuciones variables, produce una tendencia a engrosar los rótulos de las cifras finales”.

No hay más que pensar en los tres problemas analizados a modo de ejemplo. La formulación de votos particulares superfluos, la tramitación separada de procesos que deberían acumularse y la apertura de juicios orales penales dirigidos contra inocentes constituyen actividades que puntúan con arreglo a los módulos, que engordan las estadísticas de los correspondientes jueces y les reportan beneficios económicos, pero que no mejoran en nada el servicio público de la Administración de Justicia. Más bien todo lo contrario. Estamos ante decisiones que pueden entrañar costes elevados para los justiciables, así como para los contribuyentes y todos los ciudadanos en general, al incrementar inútilmente la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales y consumir recursos públicos que podrían ser empleados en la realización de tareas no tan rentables para el juez pero seguramente mucho más valiosas para la comunidad. Se trata de actuaciones que no sólo no suman, sino que restan. Los módulos, en fin, propician un funcionamiento ineficiente de la Administración de Justicia. Son contraproducentes. Provocan precisamente el efecto opuesto al que se pretendía lograr con su establecimiento: en vez de aumentar realmente la productividad, la reducen.

## ***10. Reflexión final***

Hay algo contradictorio en el sistema de módulos. Tal vez el legislador pensara que la legendaria honestidad de los miembros de la carrera judicial les impediría caer en la tentación de ejercer sus potestades desviadamente, de buscar consciente o inconscientemente su propio interés en perjuicio de la solución objetivamente prescrita por el ordenamiento jurídico. Pero, entonces, si tanto se confía en la rectitud de los jueces, en su impermeabilidad frente a los estímulos económicos, ¿por qué razón se intenta aumentar su rendimiento mediante incentivos de esta índole? Si nos creemos realmente que estos incentivos no van a influir en el sentido de las decisiones adoptadas por los jueces, ¿por qué hemos de suponer que sí van a determinar su decisión de trabajar más o mejor? Si tan rectos los consideramos, ¿no habremos de estimar que también antes de la implantación de los módulos rendían como era su obligación, ni más ni menos? ¿Por qué se considera a los jueces una especie de seres esquizofrénicos, sensibles al tiempo que insensibles a dichos estímulos? ¿No resulta ingenuo creerse que el juez es un *homo aeconomicus* únicamente para lo bueno pero no para lo malo?

## 11. Bibliografía

Janet Cooper ALEXANDER (1994), "Judge's Self-interest and Procedural Rules: Comment on Macey", *Journal of Legal Studies*, 23, pp. 647-665.

María José ALONSO MAS (2004), "Reflexiones sobre la nueva regulación de la extensión de los efectos de las sentencias", *Revista de Administración Pública*, 164, pp. 271-308.

Kenneth J. ARROW (1972), "Gifts and Exchanges", *Philosophy and Public Affairs*, 1-4, pp. 343-362-

Beth J. ASCH (1990), "Do Incentives Matter? The Case of Navy Recruiters", *Industrial and Labor Relations Review*, 43-3, pp. 89-106.

AYALA MUÑOZ Y OTROS (2007), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1998*, Aranzadi, Cizur Menor.

George P. BAKER (1992), "Incentive Contracts and Performance Measurement", *The Journal of Political Economy*, 100-3, pp. 598-614.

- (2002), "Distortion and Risk in Optimal Incentive Contracts", *The Journal of Human Resources*, 37-4, pp. 728-751.

George BAKER, Robert GIBBONS y Kevin J. MURPHY (1994), "Subjective Performance Measures in Optimal Incentive Contracts", *The Quarterly Journal of Economics*, 109-4, pp. 1125-1156.

Rajiv BANKER, Seok Young LEE y Gordon POTTER (1996), "A Field Study of the Impact of a Performance-Based Incentive Plan", *Journal of Accounting and Economics*, 21-3, pp. 195-226.

Roland BÉNABOU y Jean TIROLE (2003), "Intrinsic and Extrinsic Motivation", *The Review of Economic Studies*, 70-3, pp. 489-520.

Jan BOUWENS y Laurence VAN LENT (2006), "Performance Measure Properties and the Effect of Incentive Contracts", *Journal of Management Accounting Research*, 18, pp. 55-75.

Paul BRACE, Laura LANGER y Melinda Gann HALL (2000), "Measuring the Preferences of State Supreme Court Judges", *The Journal of Politics*, 62-2, pp. 387-413.

Laurie A. BROEDLING (1977), "The Uses of the Intrinsic-Extrinsic Distinction in Explaining Motivation and Organizational Behavior", *The Academy of Management Review*, 2-2, pp. 267-276.

James J. BRUDNEY (2005), "Foreseeing Greatness? Measurable Performance Criteria and the Selection of Supreme Court Justices", *Florida State University Law Review*, 32, pp. 1015-1054.

Jay S. BYBEE y Thomas J. MILES (2005), "Judging the Tournament", *Florida State University Law Review*, 32, pp. 1055-1076.

Gregorio CÁMARA VILLAR (1991), *Votos particulares y derechos fundamentales en la práctica del Tribunal Constitucional español (1981-1991)*, Ministerio de Justicia, Madrid.

José Luis CASCAJO CASTRO (1986), "La figura del voto particular en la jurisdicción constitucional española", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 17, pp. 171-185.

Ronald A. CASS (1995), "Judging: Norms and Incentives of Retrospective Decision-Making", *Boston University Law Review*, 75, pp. 941-996.

Stephen CHOI y Mitu GULATI (2004), "A Tournament of Judges?", *California Law Review*, 92-1, pp. 299 y ss.

- (2005), "Which Judges Write Their Opinions (And Should We Care)?", *Florida State University Law Review*, 32, pp. 1077-1122.

Mark A. COHEN (1991), "Explaining Judicial Behavior or What's 'Unconstitutional' about the Sentencing Commission?", *Journal of Law, Economics & Organisation*, 7, pp. 183-199.

- (1992) "The Motives of Judges: Empirical Evidence from Antitrust Sentencing", *International Review of Law and Economics*, 12, pp. 13-27.

Robert COOTER (2000), "Do Good Laws Make Good Citizens? An Economic Analysis of Internalized Norms?", *Virginia Law Review*, 86, pp. 1577-1601.

- (2006), "The Intrinsic Value of Obeying a Law: Economic Analysis of the Internal Point of View", *Fordham Law Review*, 75-3, pp. 1275-1285.

Pascal COURTY y Gerald MARSCHKE (2004), "An Empirical Investigation of Gaming Responses to Explicit Performance Incentives", *Journal of Labor Economics*, 22-1, pp. 23-56.

Annette COX (2005), "The outcomes of variable pay systems: tales of multiple costs and unforeseen consequences", *International Journal of Human Resource Management*, 16-8, pp. 1475-1497.

Edward L. DECI (1971), "Effects of Externally Mediated Rewards on Intrinsic Motivation", *Journal of Personality and Social Psychology*, 18-1, pp. 105-115.

Edward L. DECI, Richard KOESTNER y Richard M. RYAN (1999), "A Meta-Analytic Review of Experiments Examining the Effects of Extrinsic Rewards on Intrinsic Motivation", *Psychological*

*Bulletin*, 125-6, pp. 627-668.

Brannon P. DENNING (2005), "Empirical Measures of Judicial Performance: Thoughts on Choi and Gulati's Tournament of Judges", *Florida State University Law Review*, 32, pp. 1123-1143.

Avinash DIXIT (2002), "Incentives and Organisations in the Public Sector: An Interpretative Review", *The Journal of Human Resources*, 37-4, pp. 696-727.

Robert DRAGO y Gerald T. GARVEY (1998), "Incentives for Helping on the Job: Theory and Evidence", *Journal of Labor Economics*, 16-1, pp. 1-25.

Christopher R. DRAHOZAL (1998), "Judicial Incentives and the Appeal Process", *Southern Methodist University Law Review*, 51, pp. 469-503.

Harry T. EDWARDS (2003), "The Effects of Collegiality on Judicial Decision Making", *University of Pennsylvania Law Review*, 151-5, pp. 1639-1690.

Richard A. EPSTEIN (1990), "The Independence of Judges: The Uses and Limitations of Public Choice Theory", *Brigham Young University Law Review*, 3, pp. 827-855.

Francisco Javier EZQUIAGA GANUZAS (1990), *El voto particular*, CEC, Madrid.

Daniel A. FARBER (2005), "Supreme Court Selection and Measures of Past Judicial Performance", *Florida State University Law Review*, 32, pp. 1175-1196.

Gerald A. FELTHAM y Jim XIE (1994), "Performance Measure Congruity and Diversity in Multi-Task Principal/Agent Relations", *The Accounting Review*, 69-3, pp. 429-453.

Shane FREDERICK, George LOEWENSTEIN y Ted O'DONOGHUE (2002), "Time Discounting and Time Preference: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, XL, pp. 351-401.

Bruno S. FREY (2000), "Motivation and Human Behaviour", en Peter TAYLOR-GOUBY (coord.), *Risk, Trust and Welfare*, McMillan Press, Basingstoke, pp. 31-50.

Bruno S. FREY y Reto JEGEN (2001), "Motivation Crowding Theory", *Journal of Economic Surveys*, 15-5, pp. 589-611.

Bruno S. FREY y Felix OBERHOLZER-GEE (1997), "The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out", *The American Economic Review*, 87-4, pp. 746-755.

Bruno S. FREY y Margit OSTERLOH (2000), "Pay for Performance - Immer empfehlenswert?", *Zeitschrift Führung + Organisation*, 2, pp. 64-69.

Virginie FOREST (2006), "Rémunération au mérite et motivation au travail: quelles perspectives pour la Fonction Publique d'État en France?", *Electronic Working Paper Series. Groupe de recherche en Économie et Management des Organisations*, 2006-03.

S. Scott GAILLE (1997), "Publishing by United States Court of Appeals Judges: Before and After the Bork Hearings", *Journal of Legal Studies*, 26, pp. 371-376.

María Ángeles GARCÍA GARCÍA (2006), "La justicia, un servicio público deficiente y tardío", en María Ángeles GARCÍA GARCÍA (coord.), *Poder judicial y servicio público, Estudios de Derecho Judicial*, 109, pp. 13-32.

Michael J. GERHARDT (2005), "Judicial Selection by the Numbers", *Florida State University Law Review*, 32, pp. 1197-1235.

Steven G. GEY y Jim ROSSI (2005), "Empirical Measures of Judicial Performance: An Introduction", *Florida State University Law Review*, 32, pp. 1001-1014.

Robert GIBBONS (1998), "Incentives in Organisations", *Journal of Economic Perspectives*, 12-4, pp. 115-132.

Michael GIBBS, Kenneth A. MERCHANT, Wim VAN DER STEDE y Mark E. VARGUS (2004), "Determinants and Effects of Subjectivity in Incentives", *The Accounting Review*, 79-2, pp. 409-436.

Uri GNEEZY y Aldo RUSTICHINI (2000a), "A Fine Is a Price", *The Journal of Legal Studies*, 29-1, pp. 1-17.

- (2000b), "Pay Enough or Don't Pay at All", *The Quarterly Journal of Economics*, 115-3, pp. 791-810.

Joaquín GONZÁLEZ CASSO y Mariano MECERRES JIMÉNEZ (2002), "Comentarios al Anteproyecto de Ley reguladora del régimen retributivo de las carreras judiciales y fiscal", *Diario La Ley*, 5644, 30 de octubre.

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (2008), *La selección de los jueces*, Civitas, Madrid.

Robert E. GOODIN (1996), "Institutions and Their Design", en Robert E. GOODIN (coord.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-53.

Robert J. GREGORY (1999), "Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service", *Public Administration Review*, 59-1, pp. 63-75.

Melinda Gann HALL (1987), "Constituent Influence in State Supreme Courts: Conceptual Notes and a Case Study", *The Journal of Politics*, 49, pp. 1117-1124.

- (1992), "Electoral Politics and Strategic Voting in State Supreme Courts", *The Journal of Politics*,

54, pp. 427-446.

- (1995), "Justices as Representatives: Elections and Judicial Politics in the American States", *American Politics Research*, 23, pp. 485-503.

Paul M. HEALY (1985), "The Effect of Bonus Schemes on Accounting Decisions", *Journal of Accounting & Economics*, vol. 7, 1-3, pp. 85-107.

Bengt HOLSTROM y Paul MILGROM (1991), "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design", *Journal of Law, Economics, & Organisation*, 7, pp. 24-52.

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO (2002), *Imparcialidad judicial y derecho al juez imparcial*, Aranzadi, Cizur Menor.

Paul C. JORDAN (1986), "Effects of an Extrinsic Reward on Intrinsic Motivation: A Field Experiment", *Academy of Management Journal*, 29-2, pp. 405-412.

Steven KERR (1975), "On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B", *Academy of Management Journal*, 18-4, pp. 769-783.

David M. KREPS (1997), "Intrinsic Motivation and Extrinsic Incentives", *The American Economic Review*, 87-2, pp. 359-364.

Gerald S. OETTINGER (2001), "Do piece rates influence effort choices? Evidence from stadium vendors", *Economic Letters*, 73-1, pp. 117-123.

Alejandro NIETO (2000), *El arbitrio judicial*, Ariel, Barcelona.

- (2004), *El desgobierno judicial*, Trotta, Madrid.

Edward P. LAZEAR (1986), "Salaries and Piece Rates", *Journal of Business*, 59-3, pp. 405-431.

- (2000), "Performance Pay and Productivity", *The American Economic Review*, 90-5, pp. 1346-1361.

Jonathan R. MACEY (1994), "Judicial Preferences, Public Choice, and the Rules of Procedure", *Journal of Legal Studies*, 23, pp. 627-646.

Jorge F. MALEM SEÑA (2001), "¿Pueden las malas personas ser buenos jueces?", *Doxa*, 24, pp. 379-403.

Kenneth L. MANNING, Bruce A. CARROLL y Robert A. CARP (2004), "Does Age Matter? Judicial Decision Making in Age Discrimination Cases", *Social Science Quarterly*, 85-1, pp. 1-18.

Elaine MARTIN y Barry PYLE (2000), "Gender, Race, and Partisanship on the Michigan Supreme Court", *Albany Law Review*, 63, pp. 1205-1236.

Juan MONTERO AROCA y José FLORS MATÍES (2005), *Amparo constitucional y proceso civil*, Tirant lo Blanch, Valencia (versión electrónica: TOL 736132).

Kevin MURDOCK (2002), "Intrinsic Motivation and Optimal Incentive Contracts", *The RAND Journal of Economics*, 33-4, pp. 650-671.

Antonio OJEDA AVILÉS (2003), "El voto particular masivo en las sentencias de la Sala Social del Tribunal Supremo", en Tomás SALA FRANCO, Juan Manuel RAMÍREZ MARTÍNEZ y Efrén BORRAJO DACRUZ (coords.), *Derecho vivo del trabajo y Constitución. Estudios en homenaje al profesor doctor Fernando Suárez González*, La Ley, Madrid, pp. 583-599.

Manuel ORTELLS RAMOS (2007), *Derecho procesal civil*, Aranzadi, Cizur Menor.

John V. ORTH (2005), "Who Judges the Judges?", *Florida State University Law Review*, 32, pp. 1245-1258.

Paul OYER (1998), "Fiscal Year Ends and Nonlinear Incentive Contracts: The Effect on Business Seasonality", *Quarterly Journal of Economics*, 113-1, pp. 149-185.

Harry J. PAARSCH y Bruce SHEARER (2000), "Piece Rates, Fixed Wages, and Incentive Effects: Statistical Evidence from Payroll Records", *International Economic Review*, 41-1, pp. 59-92.

Sverre GREPPERUD y Pål Andreas PEDERSEN (2006), "Crowding Effects and Work Ethiks", *Labour*, 20-1, pp. 125-138.

Richard A. POSNER (1993), "What do Judges and Justices Maximize? (The Same Thing Everybody Else Does)", *Supreme Court Economic Review*, 3, pp. 1-41.

- (2005), "Judicial Behavior and Performance: An Economic Approach", *Florida State University Law Review*, 32, pp. 1259-1279.

Canice PRENDERGAST (1999), "The Provision of Incentives in Firms", *Journal of Economic Literature*, 37-1, pp. 7-63.

Francisco RAMOS MÉNDEZ (2006), "¿Qué hacemos con el Tribunal Supremo?", *Justicia*, 1-2, pp. 7-44.

Francisco RAMOS ROMEU (2006), "¿Reduce realmente la ejecución provisional la interposición de recursos injustificados?", *InDret*, 4/2006 ([www.indret.com](http://www.indret.com)).



Peter REILLY (2003), "New Approaches in Reward: Their Relevance to the Public Sector", *Public Money & Management*, pp. 245-252.

Richard M. RYAN y Edward L. DECI, (2000), "Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions", *Contemporary Educational Psychology*, 25, pp. 54-67.

Miguel SÁNCHEZ MORÓN (2001), "El objeto del recurso contencioso-administrativo", en Jesús LEGUINA VILLA y Miguel SÁNCHEZ MORÓN (dirs.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Lex Nova, Valladolid, pp. 149-222.

Isidoro SÁNCHEZ UGENA (2003), "Proyecto de Ley de retribuciones de las carreras judicial y fiscal: un grave error de política judicial", *La Ley*, 1/2003, pp. 1485-1486.

Frederick SCHAUER (2000), "Incentives, Reputation, and the Inglorious Determinants of Judicial Behavior", *University of Cincinnati Law Review*, 68, pp. 615-636.

Martin R. SCHNEIDER (2005), "Judicial Career Incentives and Court Performance: An Empirical Study of the German Labour Courts of Appeal", *European Journal of Law and Economics*, 20, pp. 127-144.

Glendon SCHUBERT (1980), "Subcultural Effects on Judicial Behavior: A Comparative Analysis", *Journal of Politics*, 42, pp. 951-992.

Bruce M. SELYA (2005) "Pulling from the Ranks?: Remarks on the Proposed Use of an Objective Judicial Ranking System to Guide the Supreme Court Appointment Process", *Florida State University Law Review*, 32, pp. 1281-1297.

Eric SEILER (1984), "Piece Rate vs. Time Rate: The Effect of Incentives on Earnings", *The Review of Economics and Statistics*, 66-3, pp. 363-376.

Sidney A. SHAPIRO y Richard E. LEVY (1995), "Judicial Incentives and Indeterminacy in Substantive Review of Administrative Decisions", *Duke Law Journal*, 44, pp. 1051-1080.

Neil S. SIEGEL (1999), "Sen and the Hart of Jurisprudence: A Critique of the Economic Analysis of Judicial Behavior", *California Law Review*, 87, pp. 1581-1608.

Peter SINGER (1973), "Altruism and Commerce: A Defense of Titmuss against Arrow", *Philosophy and Public Affairs*, 2-3, pp. 312-320.

Gregory C. SISK, Michael HEISE y Andrew P. MORRIS (1998), "Charting the Influences of the Judicial Mind: An Empirical Study of Judicial Reasoning", *New York University Law Review*, 73, pp. 1377-1500.

- (2004), "Searching for the Soul of Judicial Decisionmaking: An Empirical Study of Religious Freedom Decisions", *Ohio State Law Journal*, 65-3, pp. 491-614.

Dirk SLIWKA (2007), "Trust as Signal of a Social Norm and the Hidden Costs of Incentive Schemes", *American Economic Review*, 97-3, pp. 999-1012.

Fred O. SMITH (2005), "Gendered Justice: Do Male and Female Justices Rule Differently on Questions of Gay Rights?", *Stanford Law Review*, 57, pp. 2087-2134.

Joseph L. SMITH y Emerson H. TILLER (2002), "The Strategy of Judging: Evidence from Administrative Law", *Journal of Legal Studies*, 31, pp. 61-82.

Russell SMYTH (2005), "Do Judges Behave as Homo Economicus, and if so, Can We Measure Their Performance? An Antipodean Perspective on a Tournament of Judges", *Florida State University Law Review*, 32, pp. 1299-1330.

Russell SMYTH y Mita BHATTACHARYA (2003), "What Determines Judicial Prestige? An Empirical Analysis for Judges of the Federal Court of Australia", *American Law and Economics Review*, 2003, 5-1, pp. 233-262.

Michael E. SOLIMINE (2005), "Judicial Stratification and the Reputations of the United States Courts of Appeals", *Florida State University Law Review*, 32, pp. 1331-1363.

Robert M. SOLOW (1971), "Blood and Thunder", *The Yale Law Journal*, 80-8, pp. 1696-1711.

Lawrence B. SOLUM (2005), "A Tournament of Virtue", *Florida State University Law Review*, 32, pp. 1365-1400.

Joseph E. STIGLITZ (1975), "Incentives, Risk, and Information: Notes Towards a Theory of Hierarchy", *The Bell Journal of Economics*, 6-2, pp. 552-589.

Lynn A. STOUT (2002), "Judges as Altruistic Hierarchs", *William and Mary Law Review*, 43, pp. 1605-1627.

José Suay RINCÓN (1999), "Acumulación y cuantía del recurso", en Jesús María SANTOS VIJANDE (dir.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, EDERSA, Madrid, pp. 363-390.

Ahmed E. TAHA (2004), "Publish or Paris? Evidence of How Judges Allocate Their Time", *American Law and Economic Review*, 6, pp. 1-27.

- (2005), "Information and the Selection of Judges: A Comment on 'A Tournament of Judges'",

*Florida State University Law Review*, 32, pp. 1401-1414.

Richard Morris TITMUS (1970), *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*, Allen & Unwin, London.

Joaquín TORNOS MAS (2006), "Crónica de jurisprudencia contencioso-administrativa", *Revista de Administración Pública*, 170, pp. 207-209.

David C. VLADECK (2005), "Keeping Score: The Utility of Empirical Measurements in Judicial Selection", *Florida State University Law Review*, 32, pp. 1415-1442.

## 12. Tablas de datos estadísticos

Tabla 1.1. Tribunales Superiores de Justicia y Audiencias Provinciales. Evolución de la ratio votos particulares/sentencias			
año	votos particulares	sentencias	ratio
1995	1	1.785	0,000560224
1996	2	1.904	0,00105042
1997	57	56.423	0,001010226
1998	101	201.897	0,000500255
1999	196	232.504	0,000842996
2000	263	266.012	0,000988677
2001	222	256.067	0,000866961
2002	217	245.741	0,000883044
2003	215	213.713	0,001006022
2004	309	212.821	0,001451924
2005	194	213.435	0,000908942
1.1.2006 hasta 10.4.2006	105	65.252	0,001609146
11.4.2006 hasta 31.12.2006	201	137.605	0,001460703

Tabla 1.2. Tribunal Supremo. Evolución de la ratio votos particulares/sentencias			
año	votos particulares	sentencias	ratio
1995	36	7.908	0,004552352
1996	28	7.739	0,003618039
1997	61	8.107	0,007524362
1998	83	8.653	0,009592049
1999	60	8.840	0,00678733
2000	62	9.781	0,00633882
2001	128	10.471	0,012224238
2002	126	9.595	0,013131839
2003	71	8.595	0,008260617
2004	110	8.566	0,012841466
2005	134	8.354	0,01604022
1.1.2006 hasta 10.4.2006	53	2.564	0,020670827
11.4.2006 hasta 31.12.2006	129	6.189	0,020843432

Tabla 2.1. Tribunales Superiores de Justicia. Salas de lo Contencioso-administrativo. Evolución de la ratio asuntos acumulados/asuntos ingresados			
año	asuntos acumulados	asuntos ingresados	ratio
1995		113.004	
1996		117.253	
1997		138.528	
1998		134.684	
1999	13.767 *	78.331	0,175754171
2000	2.643	63.144	0,041856708
2001	2.097	73.228	0,028636587
2002	1.694	82.796	0,020459926
2003	2.934	91.298	0,03213652
2004	3.096	64.067	0,04832441
2005	3.080	55.664	0,055331992
2006	2.184	53.526	0,040802601

\* Es probable que los datos proporcionados por el CGPJ incurran aquí en un error. De acuerdo con ellos, la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco acumuló en 1999 nada menos que 10.312 asuntos, es decir, casi tres veces más que la suma de todos los acumulados durante dicho periodo por las restantes secciones homólogas de este y los demás Tribunales Superiores de Justicia de España. Este dato, además, no concuerda con otros. En 1999, en esa Sección, no había asuntos pendientes al comenzar el año, ingresaron 592 asuntos, se resolvieron 2.051, y al final del año quedaron pendientes 3.533.

Tabla 2.2. Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso-administrativo. Evolución de la ratio asuntos acumulados/asuntos ingresados			
año	asuntos acumulados	asuntos ingresados	ratio
1995		15.416	
1996		15.211	
1997		9.997	
1998		10.411	
1999	544	9.140	0,0595186
2000	88	10.631	0,008277678
2001	41	12.803	0,003202374
2002	26	11.191	0,002323296
2003	66	9.274	0,00711667
2004	62	6.969	0,008896542
2005	48	5.660	0,008480565
2006	30	6.025	0,004979253

año	asuntos acumulados	asuntos ingresados	ratio
1995	26.267	261.398	0,100486614
1996	25.686	258.232	0,099468695
1997	19.128	251.341	0,076103779
1998	16.768	239.566	0,069993238
1999	14.278	229.474	0,062220557
2000	20.081	237.519	0,084544815
2001	19.870	259.995	0,076424547
2002	32.982	309.103	0,106702297
2003	20.156	308.748	0,065283014
2004	18.607	283.558	0,065619732
2005	16.121	276.220	0,058362899
2006	17.081	276.860	0,061695442

año	asuntos acumulados	asuntos ingresados	ratio
1995			
1996			
1997			
1998	5	85	0,058823529
1999	1.346	67.949	0,019808974
2000	2.786	72.867	0,038234043
2001	902	77.347	0,011661732
2002	603	74.359	0,008109308
2003	510	75.768	0,006731074
2004	465	110.793	0,004197016
2005	559	119.459	0,00467943
2006	571	151.589	0,003766764

año	asuntos acumulados	asuntos ingresados	ratio
1995			
1996			
1997			
1998			
1999	99	5.764	0,017175573
2000	98	4.544	0,021566901
2001	0	3.319	0
2002	2	3.302	0,000605694
2003	2	3.165	0,000631912
2004	3	5.128	0,000585023
2005	1	5.041	0,000198373
2006	6	6.639	0,000903751

Tabla 2.6. Audiencia Nacional. Sala de lo Social. Evolución de la ratio asuntos acumulados/asuntos ingresados			
año	asuntos acumulados	asuntos ingresados	ratio
1995		250	
1996		282	
1997		254	
1998		227	
1999	5	248	0,02016129
2000	12	246	0,048780488
2001	4	215	0,018604651
2002	3	228	0,013157895
2003	13	225	0,057777778
2004	27	221	0,122171946
2005	7	175	0,04
2006	18	212	0,08490566

Tabla 3a.1. Juzgados de lo Penal. Procedimientos abreviados. Evolución de la ratio sentencias condenatorias/asuntos resueltos			
año	sentencias condenatorias	asuntos resueltos	ratio
1995	114.996	146.388	0,785556193
1996	107.089	144.731	0,739917502
1997	100.537	132.505	0,75874118
1998	97.005	125.878	0,770627115
1999	95.325	126.120	0,755827783
2000	97.154	129.115	0,752460984
2001	103.674	140.575	0,737499555
2002	107.546	141.791	0,758482555
2003	112.723	159.443	0,706979924
2004	111.468	182.151	0,611953819
2005	102.368	187.569	0,545761826
2006	99.777	197.486	0,505235814

Nota del autor: Los datos sobre sentencias condenatorias dictadas en los años 1995-1998 han sido obtenidos de las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

Nota del autor: Según el INE, en el año 2003 fueron resueltos 159.561 asuntos.

<b>Tabla 3b.1. Juzgados de lo Penal. Procedimientos abreviados. Evolución de la ratio sentencias condenatorias/asuntos resueltos (ponderando sentencias condenatorias dictadas en juicios rápidos previa conformidad del acusado)</b>			
<b>año</b>	<b>sentencias condenatorias</b>	<b>asuntos resueltos</b>	<b>ratio</b>
1995	114.996	146.388	0,785556193
1996	107.089	144.731	0,739917502
1997	100.537	132.505	0,75874118
1998	97.005	125.878	0,770627115
1999	95.325	126.120	0,755827783
2000	97.154	129.115	0,752460984
2001	103.674	140.575	0,737499555
2002	107.546	141.791	0,758482555
2003	112.723 + 23.056	159.443 + 23.056	0,743998597
2004	111.468 + 46.850	182.151 + 46.850	0,691320125
2005	102.368 + 48.067	187.569 + 48.067	0,638421124
2006	99.777 + 58.898	197.486 + 58.898	0,618895875

Nota del autor: Los datos sobre sentencias condenatorias dictadas en los años 1995-1998 han sido obtenidos de las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

Nota del autor: Según el INE, en el año 2003 fueron resueltos 159.561 asuntos.

Nota del autor: Los datos sobre sentencias condenatorias dictadas por los Juzgados de Guardia y los Juzgados de Violencia de Género en juicios rápidos previa conformidad del acusado (23.056 en el año 2003; 46.850 en el año 2004; 48.067 en 2005; y 58.898 en 2006) han sido extraídos de los correspondientes informes *La justicia dato a dato*, publicados por el CGPJ.

<b>Tabla 3.2. Audiencias Provinciales. Procedimientos abreviados. Evolución de la ratio sentencias condenatorias/asuntos resueltos</b>			
<b>año</b>	<b>sentencias condenatorias</b>	<b>asuntos resueltos</b>	<b>ratio</b>
1995		10.627	
1996		11.403	
1997		20.434	
1998		23.995	
1999	12.659	17.874	0,708235426
2000	7.772	10.909	0,71243927
2001	5.311	7.770	0,683526384
2002	4.751	6.867	0,691859618
2003	4.625	6.395	0,723221267
2004	4.979	6.720	0,740922619
2005	5.099	6.899	0,739092622
2006	5.340	7.097	0,752430604

<b>Tabla 3.3. Audiencias Provinciales. Procedimientos Ley del Jurado. Evolución de la ratio sentencias condenatorias/asuntos resueltos</b>			
<b>año</b>	<b>sentencias condenatorias</b>	<b>asuntos resueltos</b>	<b>ratio</b>
1995			
1996	42	71	0,591549296
1997	162	203	0,798029557
1998	269	333	0,807807808
1999	307	372	0,825268817
2000	318	425	0,748235294
2001	308	414	0,743961353
2002	339	413	0,820823245
2003	364	468	0,777777778
2004	351	420	0,835714286
2005	314	380	0,826315789
2006	292	337	0,866468843

<b>Tabla 3.4. Audiencias Provinciales. Procedimientos ordinarios. Evolución de la ratio sentencias condenatorias/asuntos resueltos</b>			
<b>año</b>	<b>sentencias condenatorias</b>	<b>asuntos resueltos</b>	<b>ratio</b>
1995		4.963	
1996		4.727	
1997		3.507	
1998		2.746	
1999	1.630	2.793	0,583601862
2000	1.530	2.769	0,552546046
2001	1.736	3.047	0,569740729
2002	1.901	3.197	0,594619956
2003	1.738	3.117	0,557587424
2004	1.829	3.520	0,519602273
2005	1.942	3.854	0,50389206
2006	2.249	4.055	0,554623921



13. *Tabla de resoluciones citadas**Resoluciones del Tribunal Constitucional*

<i>Sala y fecha</i>	<i>Ref.</i>	<i>Magistrado Ponente</i>
STC, Primera, 12.2.2007	RTC 2007\26	Roberto García-Calvo y Montiel
ATC, Pleno, , 5.2.2007	RTC 2007\26	- - -
STC, Primera, 12.2.2007	RTC 2007\26	Roberto García-Calvo y Montiel
STC, Pleno, 16.11.1981	RTC 1981\37	Francisco Rubio Llorente
STC, Pleno, 24.7.1984	RTC 1984\83	Francisco Rubio Llorente
STC, Pleno, 11.6.1987	RTC 1987\99	Carlos de la Vega Benayas

*Sentencias del Tribunal Supremo*

<i>Sala y fecha</i>	<i>Ref.</i>
3ª, Sec. 1ª, 11.6.1992	RJ 4542
3ª, Sec. 1ª, 9.7.1993	RJ 5767
3ª, Sec. 1ª, 26.2.1996	RJ 1840
3ª, Sec. 1ª, 23.5.1996	RJ 5421
3ª, Sec. 1ª, 17.1.1997	RJ 346
3ª, Sec. 7ª, 25.1.2000	RJ 1329
3ª, Sec. 7ª, 18.1.2001	RJ 3893
3ª, Sec. 7ª, 11.2. 2000	RJ 2890
3ª, Sec. 7ª, 24.7.2001	RJ 6932
3ª, Sec. 7ª, 24.1.2002	RJ 2583
3ª, Sec. 7ª, 13.3. 2002	RJ 3473
3ª, Sec. 7ª, 8.11.2002	RJ 10078
3ª, Sec. 7ª, 10.12.2002	RJ 10731
3ª, Sec. 7ª, 7.2.2003	RJ 2481
3ª, Sec. 7ª, 11.3.2003	RJ 2656
3ª, Sec. 7ª, 11.11.2003	RJ 2004/284

*Sentencias del Tribunal Superior de Justicia*

<i>Sala y fecha</i>	<i>Recurso</i>
STSJ Comunidad Valenciana, Social, 17.10.2000	rec. 1986/1997
STSJ Comunidad Valenciana, Social, 6.6.2001	rec. 4529/1998
STSJ Comunidad Valenciana, Social, 23.4.2002	rec. 1847/2001
STSJ Comunidad Valenciana, Social, 29.12.2004	rec. 3513/2004
STSJ Comunidad Valenciana; Social, 29.12.2004	rec. 3242/2004
STSJ Comunidad Valenciana, Social, 29.12.2004	rec. 3402/2004
STSJ Comunidad Valenciana, Social, 1 2005,	rec. 4264/2004
STSJ Comunidad Valenciana, Social, 10.2.2005	rec. 4024/2004
STSJ Comunidad Valenciana, 11 de febrero de 2005	rec. 67/2005
STSJ Comunidad Valenciana, Social, 21.4.2005	rec. 986/2005
SSTSJ de Madrid, Cont.-Adm., 24.7.2001	recs. 750/1997
SSTSJ de Madrid, Cont.-Adm., 24.7.2001	recs. 770/1997
SSTSJ de Madrid, Cont.-Adm., 24.7.2001	recs. 1030/1997,
SSTSJ de Madrid, Cont.-Adm., 24.7.2001	recs. 1620/1997
SSTSJ de Madrid, Cont.-Adm., 24.7.2001	recs. 70/2000
SSTSJ de Madrid, Cont.-Adm., 24.7.2001	recs. 20/2001
PTSJ Madrid, Cont.-Adm., 1.9.2006, Sec. 3 <sup>a</sup>	proc. ordinario 918/2006
ATSJ Madrid, Cont.-Adm., 31.10.2006, Sec. 3 <sup>a</sup>	proc. ordinario 918/2006