

JUECES *para la* DEMOCRACIA

INFORMACIÓN Y DEBATE

P. Andrés Ibáñez, Claudio Movilla: diez años de ausencia. **J. R. De Prada Solaesa**, Violencia sexual contra las mujeres en la guerra de Bosnia Herzegovina. **C. Jiménez Villarejo**, La tortura, grave amenaza para la democracia. **E. Rodríguez Achútegui**, Crisis económica y crisis de la legalidad. **J. L. Ramírez Ortiz-X. Varela Castejón**, Doce tesis en materia de detención policial. **R. Alexy**, Mi filosofía del derecho. **E. Garzón Valdés**, Mi itinerario iusfilosófico. **R. García Albero**, Causas y efectos de la crisis del principio de taxatividad. **J. Sauquillo**, Tocqueville y Beaumont: un descubrimiento judicial de la democracia. **G. Doménech Pascual**, Retribuciones judiciales variables. **E. Alt**, La calidad de la resolución judicial. **R. Sarazá Jimena**, Sudáfrica: derechos fundamentales, 'apartheid' y relaciones entre particulares. **G. López Lone**, Situación de la justicia en Honduras. **J. F. Coáguila Valdivia**, Jueces y literatura.

Retribuciones judiciales variables: ¿Estímulo del rendimiento o incentivo perverso?*

Gabriel DOMÉNECH PASCUAL

I. INTRODUCCIÓN

En abril de 1989, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ) aprobó unos baremos en los que se fijaba, en términos muy simples, el volumen razonable de actividad para cada tipo de órgano jurisdiccional. Con ellos se trataba inicialmente de conocer la carga de trabajo de Juzgados y Tribunales a fin de permitir una mejor planificación de la planta judicial. Pero pronto comenzaron a ser utilizados como referencia para valorar el rendimiento de jueces y magistrados cuando el CGPJ debía decidir sobre aspectos importantes de su vida profesional, principalmente sobre su responsabilidad disciplinaria¹.

En 1998 y 2000 fueron aprobados unos nuevos módulos, notablemente más refinados que los anteriores. Su contenido se basaba en la determinación de dos elementos: la jornada del juez o magistrado, 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. Estos baremos fueron ganando importancia con el paso del tiempo. El CGPJ tuvo muy en cuenta su cumplimiento o incumplimiento a la hora, por ejemplo, de ejercer las potestades inspectora y disciplinaria, de resolver sobre la compatibilidad de actividades y de renovar el nombramiento de magistrados suplentes y jueces sustitutos. Lo propio hizo el Tribunal Supremo cuando enjuiciaba los actos dictados por el CGPJ en el ejercicio de estas potestades. Y es razonable pensar que también muchos jueces y magistrados trataran en cierta medida de ajustar su conducta a dichos baremos, por la cuenta que les traía, pues el riesgo de sufrir inspecciones y sanciones, de ver cómo eran denegadas sus solicitudes de compatibilidad, de no ser nombrados nuevamente como magistrados suplentes o jueces sustitutos, etc. se incrementaba cuanto menor fuese su rendimiento medido con referencia a los mismos.

Unos módulos semejantes, aprobados por el CGPJ en 2003², constituyen la piedra angular del sistema de retribuciones variables implantado por la Ley 15/2003 a fin de estimular el esfuerzo judicial. En ellos se fija una puntuación para cada resolución judicial y un objetivo para cada destino de la judicatura. Los jueces que acrediten un rendimiento igual o superior al 120% del previsto para su destino tendrán derecho a percibir un incremento no inferior al 5% ni superior al 10% de sus retribuciones fijas (art. 9.1); los que no alcancen el 80% del correspondiente objetivo por causas que les sean imputables sufrirán una minoración de sus retribuciones de un 5% (art. 9.2).

Esta materia presenta numerosos aspectos problemáticos. Se podrían decir muchas cosas acerca de las razones que llevaron al Tribunal Supremo a anular los

* Este artículo resume de manera algo apretada parte de un libro que esperamos publicar próximamente.

¹ Así se advierte en los «Módulos de trabajo en Juzgados y Tribunales» aprobados por Acuerdo de 15 de julio de 1988 del Pleno del CGPJ (*Acuerdos del Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, 1998, t. III, pp. 25 y 26).

² Vid. el Acuerdo de 3 de diciembre de 2003, del Pleno del CGPJ por el que se aprueba el Reglamento 2/2003, para el cumplimiento de la Ley 15/2003, de 6 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal, en lo relativo a las retribuciones variables por objetivos de los miembros de la Carrera Judicial.

referidos módulos en 2006³, o sobre el hecho de que el CGPJ los hiciera resucitar poco después para poner en marcha un nuevo programa de remuneraciones variables⁴, de muy dudosa legalidad. En el presente estudio, sin embargo, sólo pretendemos cuestionar la oportunidad de semejantes sistemas retributivos, a la vista de los efectos que los mismos han podido provocar sobre la praxis judicial.

II. EL RUMOR: LAS RETRIBUCIONES VARIABLES PRODUCEN EFECTOS PERNICIOSOS SOBRE EL SENTIDO DE LAS DECISIONES JUDICIALES

Por el foro corre el rumor de que estas retribuciones han influido 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 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 ya advertía del peligro:

«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

³ SSTS (Sala 3ª, Pleno) de 3 de marzo de 2006 (recs. 14 y 16/2004) y 7 de marzo de 2006 (recs. 17, 18 y 30/2004).

⁴ Vid. los Acuerdos del Pleno del CGPJ de 28 de junio de 2006, 15 de diciembre de 2006, 27 de junio de 2007 y 19 de diciembre de 2007, así como los Acuerdos de la Comisión Permanente del CGPJ de 11 de diciembre de 2007 y 29 de abril de 2008.

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].

Y, en efecto, eso es lo que al parecer ha ocurrido. En su sagaz e implacable análisis del «desgobierno judicial», Nieto (2004, pág. 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 Mas (2004, pág. 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 también 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 Maties (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 impide 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, pág. 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, pág. 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 rútolos 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.

III. VENTAJAS Y PELIGROS DE LOS SISTEMAS DE RETRIBUCIÓN VARIABLE

Un principal puede usar básicamente dos métodos para remunerar a sus agentes. O bien les paga un salario fijo por cada periodo de actividad efectivamente desplegada o bien les paga una retribución que varía en función de los resultados que hayan producido (Lazear, 1986).

En determinadas circunstancias, este último método —que denominaremos destajo— puede producir un cierto *efecto selectivo*, consistente en atraer y retener a los mejores trabajadores y ahuyentar a los peores. En efecto, cobrar en función de los resultados encierra para el agente un riesgo más elevado que recibir periódicamente un sueldo fijo, principalmente porque en su rendimiento pueden influir factores que escapan a su control. Es por ello que los empleados, normalmente aversos al riesgo, sólo estarán dispuestos a trabajar a destajo si la compensación que esperan obtener a cambio supera la que podrían recibir con carácter fijo, a fin de compensar el mayor riesgo. Y las empresas sólo estarán dispuestas a pagar esa «prima por el riesgo», así como a sufragar los sobrecostos engendrados por la medición y evaluación de los resultados, si así logran una mayor productividad. Los mejores trabajadores, por consiguiente, preferirán las empresas que utilizan el método a destajo, porque sólo allí su rendimiento especialmente elevado tiene una recompensa. Los trabajadores menos productivos, en cambio, se sentirán más atraídos por los salarios fijos, pues su rendimiento inferior no les permite obtener una remuneración equiparable trabajando a destajo. El destajo, en segundo lugar, también puede producir un *efecto estimulante*: en la medida en que representa un *incentivo* para que los empleados se esfuercen, puede propiciar que aumente su rendimiento y, consiguientemente, también el de la correspondiente empresa.

Los sistemas de destajo encierran, sin embargo, dos importantes peligros: el oportunismo de los agentes y la disminución de su motivación intrínseca. El primero surge cuando resulta prohibitivamente costoso —y, por lo tanto, prácticamente imposible— evaluar con exactitud el rendimiento de los agentes, determinar en qué medida han alcanzado realmente los objetivos fijados por el empresario que les paga. El problema se agudiza 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 resulta demasiado difícil medir en todas sus dimensiones relevantes el rendimiento de los trabajadores, a veces se atiende únicamente a algunas de ellas. Los criterios de evaluación 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. 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. Ello puede dar pie a que el trabajador dedique sus esfuerzos a esas actividades o dimensiones, en detrimento de aquellas otras que ni se miden ni se 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 (Prendergast, 1999, págs. 21 y ss.). 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 riesgo 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 otro gran peligro es que disminuya la motivación intrínseca de los agentes. 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 el volumen de la misma. Hay, sin embargo, datos que parecen refutar esta teoría. Varios estudios han demostrado que 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, por ejemplo, que la cantidad 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, 2000).

La explicación que suele darse es que las recompensas «extrínsecas» —especialmente las monetarias— pueden desplazar (*crowding out*), socavar, minar, la «motivación intrínseca» por la actividad recompensada. Los psicólogos suelen distinguir entre dos tipos de motivación: una intrínseca y otra extrínseca. 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, pág. 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.

Para que la motivación intrínseca disminuya significativamente es necesario, en primer término, que la misma sea lo suficientemente elevada, lo que sólo ocurrirá cuando se trate de una actividad atractiva, interesante. En segundo lugar, se requiere que el incentivo externo modifique la consideración que el agente tenga de la actividad, erosionando su autoestima y su autodeterminación. El individuo al que se promete una recompensa por la realización de una determinada tarea puede considerar que el promitente no reconoce ni confía suficientemente en su motivación intrínseca, en su eticidad, en su valía, en su capacidad (Frey y Jegen, 2001, pág. 594); al escuchar la promesa, tal vez sospeche que el promitente está mejor informado que él sobre las características de la tarea y sobre su habilidad para llevarla a cabo; el destinatario de la promesa puede interpretarla 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, págs. 493 y ss.). 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 este efecto desplazamiento será mayor, pues, cuanto más intensos sean los controles a los que el agente quede sometido, más salientes sean las recompensas y —esto nos interesa especialmente— más dependan las mismas del rendimiento del agente (Deci, Ryan y Koestner, 1999; Frey, 2000, pág. 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 que menguara su motivación intrínseca (Jordan, 1986).

Habida cuenta de este fenómeno, los sistemas de retribuciones variables no son adecuados cuando se trata de tareas complejas, creativas, estimulantes, atractivas, que interesan «por sí mismas» y no exclusivamente por la remuneración monetaria que los agentes obtienen al realizarlas (Frey y Osterloh, 2000, págs. 64 y ss.). Y no lo son por la conjunción de varios factores. El primero es que la implantación de semejantes sistemas 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 deficiente, puede percibirse como una muestra de desconfianza (Grepperud y Pedersen, 2006, pág. 126). El segundo es que dicha implantación requiere el establecimiento de mecanismos 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. También existe el peligro, si la medición del rendimiento no es exacta, de que algunos de los agentes se consideren desigual o injustamente evaluados (Forest, 2006, págs. 8 y ss.). Es por todas estas causas que la motivación intrínseca de los agentes puede disminuir notablemente, en especial cuando se trata 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 es el caso de las profesiones jurídicas (Grepperud y Pedersen, 2006, pág. 126).

IV. HIPÓTESIS: ES DEMASIADO PELIGROSO HACER DEPENDER LA REMUNERACIÓN DE LOS JUECES DE SU RENDIMIENTO MEDIDO CON ARREGLO A CRITERIOS PREDETERMINADOS

Así las cosas, no da la impresión de que el destajo constituya un medio pertinente para estimular la productividad judicial. Varias razones hacen pensar que los eventuales beneficios no alcanzan para compensar sus costes y peligros.

El Estado, por lo pronto, ha de pagar una «prima por el riesgo» que conlleva el sistema, así como sufragar los costes generados por la medición del rendimiento judicial, pues alguien tiene que contabilizar las resoluciones dictadas, cumplimentar formularios, remitirlos, controlar su veracidad, evaluarlos, tramitar los procedimientos contradictorios encaminados a esclarecer si los rendimientos inferiores al 80% del objetivo fijado para cada destino son imputables al correspondiente juez (art. 9.2 Ley 15/2003), procedimientos que pueden desembocar ulteriormente en un proceso contencioso-administrativo, etc.

No parece, sin embargo, que las retribuciones variables vayan a producir un efecto selectivo apreciable, entre otras razones porque las pruebas que hay que superar para acceder a la judicatura ya permiten efectuar una importante selección de los aspirantes, así como asegurar una cierta homogeneidad de sus conocimientos y capacidades.

Y es muy dudoso que la implantación del sistema vaya a reportar un aumento del rendimiento judicial, en primer lugar, porque existe un serio peligro de que se produzca el referido efecto desplazamiento. Cabe afirmar que la motivación intrínseca de jueces y magistrados por el desempeño de su profesión es, en líneas generales, muy elevada, pues: administrar justicia es una actividad aparentemente muy interesante, gratificante, atractiva, reconocida socialmente como de trascendental importancia y dignidad; el juez dispone de un alto grado de libertad para organizar su trabajo, de discrecionalidad para juzgar, para plasmar en sus decisiones su intuición, su creatividad, su capacidad, sus convicciones, su visión de la vida, su personalidad; 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 presupone un comportamiento ético más estricto que el usual y admisible en otros profesionales (cfr. Malem Seña, 2001).

Cabe pensar, igualmente, que el sistema de módulos ha podido alterar en cierta medida la percepción que los jueces tenían de sus funciones. Si ahora se pretende estimular su rendimiento, ¿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? Los controles impuestos a los jueces a fin de evaluar su rendimiento (los deberes de contabilizar las resoluciones dictadas, cumplimentar y remitir periódicamente los correspondientes formularios, soportar eventuales requerimientos e inspecciones, 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 el hecho de que el legislador ha tratado de estimular a los jueces con la «zanahoria» del 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 interpretado 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 desempeño. Los jueces han podido llevarse la impresión de que el legislador, al pretender incentivar su productividad con unas monedas, les está tratando 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 su motivación intrínseca, 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 truhanes⁵.

V. CONSIDERACIÓN ESPECIAL DEL PELIGRO DE DECISIONES JUDICIALES OPORTUNISTAS

Pero el más serio peligro del sistema diseñado por la Ley 15/2003 es que constituye un incentivo para que los jueces se comporten de manera oportunista. Como consecuencia de su sensibilidad a los estímulos económicos —potenciada por la erosión de su motivación intrínseca— y de la enorme dificultad que para quienes les pagamos entraña controlar la calidad —la justicia— de sus decisiones jurisdiccionales, el hacer depender su remuneración del cumplimiento de unos módulos predeterminados, en los que únicamente cuentan el número y el tipo de aquéllas, sólo puede propiciar que disminuya la calidad de las mismas (Nieto, 2004, pág. 267; González Casso y Mecerres Jiménez, 2002), 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.

Hay que partir de la base de que los jueces también son humanos y, por lo tanto, sensibles a los incentivos económicos (Nieto, 2000, pág. 406), maximizadores de su utilidad (Posner, 1993). Como cualquier persona, muestran una cierta querencia a tomar aquellas decisiones que, a su juicio, satisfacen sus intereses en mayor medida. 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 sujeto cuya actividad jurisdiccional es económicamente influenciable. El sistema carecería de sentido si los jueces fuesen impermeables al estímulo que supone la obtención de una ventaja monetaria por aumentar su rendimiento.

¿Y qué es lo que tratan de maximizar los jueces? ¿Cuáles serían los elementos relacionados con el desempeño de su profesión de los que se deriva una mayor o menor utilidad personal? Aquí habría que incluir, cuando menos: su *remuneración*; el *tiempo de ocio* que les dejen sus tareas judiciales; la *reputación* que puedan labrarse en el ejercicio de sus funciones, el *destino* que deseen ocupar en el seno de la judicatura; y la *satisfacción intrínseca* que puede proporcionar la mera realización de la *propia actividad judi-*

⁵ Como dice Goodin (1996, p. 41), al diseñar «instituciones para truhanes», se corre el riesgo de hacer truhanes de personas potencialmente más honorables.

cial. A los cuales habría que añadir el *factor moral*. La visión del juez acerca de cuál sea en cada caso la solución objetivamente justa —ajustada al Derecho vigente— le influirá notablemente a la hora de decidir. Los jueces, lo mismo que otras muchas personas, están dispuestos 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. Apartarse de la decisión justa entraña para ellos un coste moral, mayor o menor según la persona y las circunstancias.

Resulta prácticamente imposible medir y valorar con exactitud el rendimiento de los jueces. Su profesión es demasiado compleja, comprende 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 dicho rendimiento con arreglo a criterios «objetivos» y predefinidos, no ha quedado más remedio que atender únicamente a algunas de sus dimensiones. Los módulos elaborados por el CGPJ no tienen en cuenta todas las tareas que debería realizar el correspondiente juez, ni todos sus aspectos relevantes, 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. En los módulos se ha soslayado completamente la calidad de las decisiones adoptadas y su conformidad con el ordenamiento jurídico. Lo único que puntúa es su cantidad y tipo. Tampoco se han incluido en la cuenta las actividades que no se formalizan en una resolución jurisdiccional, tales como la realización de cursos de formación, el estudio y la preparación de los asuntos, la atención a los profesionales del foro, a los particulares y a la oficina judicial, etc. Y, por último, debe subrayarse que determinadas resoluciones no computan.

Ello implica que las diferentes alternativas de decisión que en algunos casos se les presentan a los órganos jurisdiccionales llevan aparejadas diferentes consecuencias retributivas. Unas puntúan más que otras. Si el juez se decanta por las primeras, cobra más que si se decide por las segundas. Pensemos en el problema al que se enfrentan los Jueces de Instrucción cuando, tras haber instruido un procedimiento penal abreviado, deben decidir si lo elevan o no. De acuerdo con los módulos de 2003, cada vez que escogían la primera alternativa recibían en principio tres puntos, mientras que si optaban por la segunda... ¡ninguno! Y no es el único ejemplo que cabe poner. 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 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, etc.

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 que objetivamente deberían adoptar. 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 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 supuestamente 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. Sirva como ejemplo el problema de sí, una vez concluida la instrucción de un procedimiento penal abreviado, hay que elevarlo para la apertura del juicio oral o acordar el sobreseimiento (art. 779 LECrim). 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, y que resulte difícil detectar las equivocaciones o arbitrariedades que pueda cometer. 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 ello no significa que el instructor actuara injustamente cuando elevó el procedimiento a la luz de la información a la sazón disponible.

VI. 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 contamos⁶. Los datos disponibles⁷ 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, cuando fueron anulados por el Tribunal Supremo, los módulos pudieron tener la mayor eficacia estimulante, porque su observancia producía consecuencias retributivas directas. Pero también antes pudieron ejercer una influencia parecida, si bien no tan potente. Los datos disponibles, con todo, permiten vislumbrar que los rumores no son infundados.

1. ¿Procesos que deberían ser acumulados?

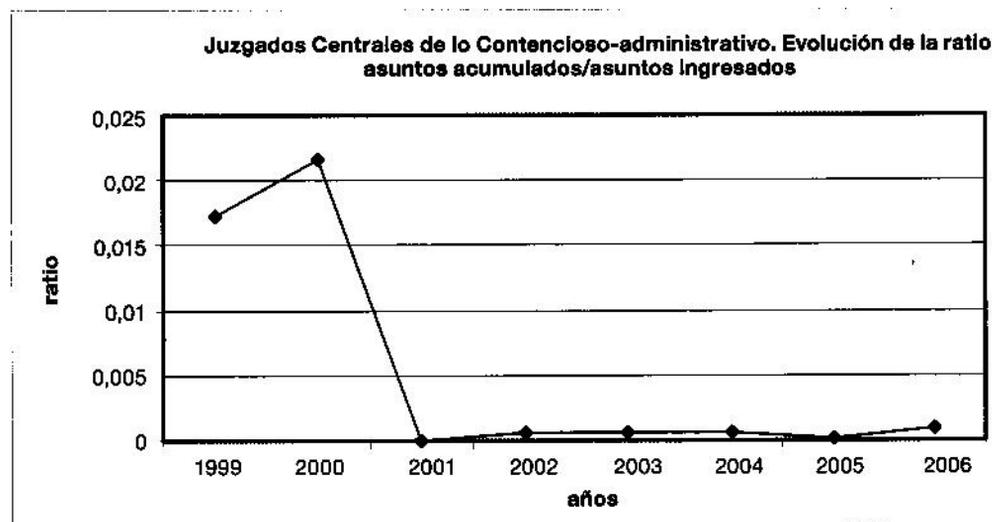
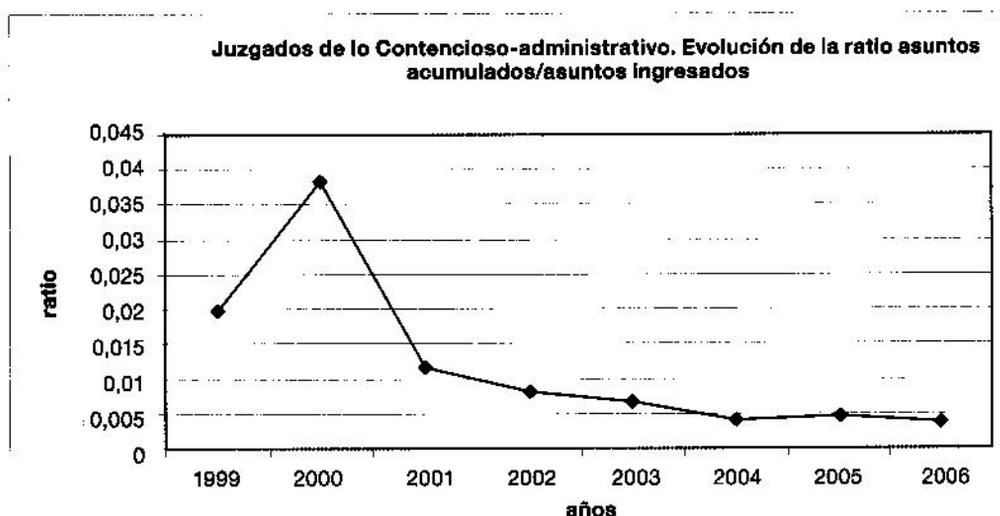
En determinados casos, las pretensiones entre las cuales existe una cierta conexión prevista por la ley deben ser tramitadas en un solo procedimiento y resueltas en una única sentencia. La acumulación, amén de evitar el peligro de que se dicten sentencias contradictorias, «produce economía procesal, porque una única actividad procesal

⁶ Vid., en este sentido, 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.

⁷ Los datos que han servido de base para realizar el presente estudio han sido extraídos de www.poderjudicial.es y www.ine.es.

sirve para el debate y resolución de varias pretensiones en lo que éstas tienen de común» (Ortells Ramos, 2007, pág. 263).

Es evidente que los módulos desincentivan la acumulación de procesos que deberían acumularse. A un juez le sale económicamente más rentable resolver n casos muy semejantes mediante n sentencias que mediante una sola: la primera alternativa multiplica sus puntos por n . No sorprende, pues, la evolución que ha experimentado, por ejemplo, la ratio asuntos acumulados por asuntos ingresados relativa a los Juzgados unipersonales de lo Contencioso-administrativo:



Nótese que ambas ratios 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 Ley 29/1998, de 13 de julio, 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, por la sencilla razón de que no los había para ellos. A nadie tiene que extrañar, por tanto, 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.

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

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. 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 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 culpable⁸.

Los módulos de 1998 no otorgaban 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 sobreseídas, 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 sobreseídas 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.

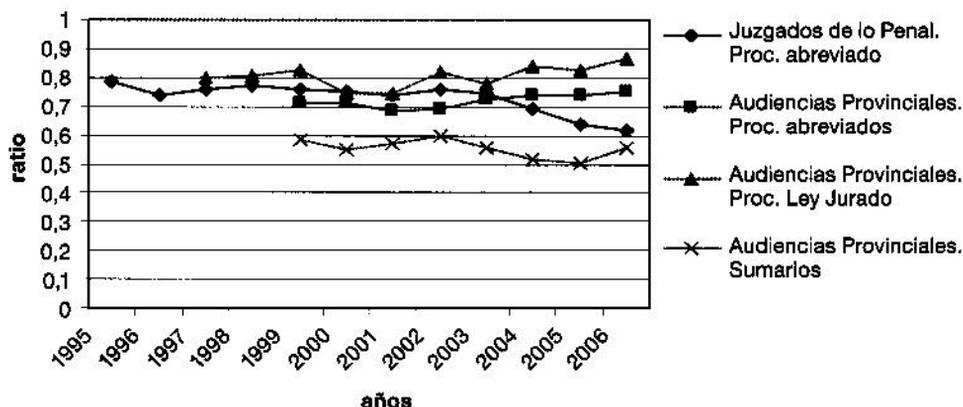
Así las cosas, no causaría sorpresa que los incentivos que para los Jueces de Instrucción conllevaba este módulo hubiesen provocado la apertura injustificada de algunos procedimientos penales, que en otro caso no se hubiesen abierto. Puede que este factor propiciara que se elevaran algunos de ellos a pesar de que los indicios existentes no indicaban con el suficiente grado de probabilidad que la persona afectada hubiese delinquido. 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

⁸ SSTS (Sala 2ª) de 20 de julio de 2001 (rec. 491/2000-P), 19 de junio de 2007 (rec. 2421/2006) y 17 de julio de 2007 (rec. 2402/2006).

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.

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 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. Los primeros, no obstante, deben ser depurados teniendo en cuenta la influencia que han podido ejercer las Leyes de «juicios rápidos» y 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 Penal⁹. 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 una facultad equivalente¹⁰. 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, por lo tanto, suponemos 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), el resultado sería el siguiente:

Evolución de la ratio sentencias condenatorias/asuntos resueltos (ponderando sentencias condenatorias dictadas en juicios rápidos previa conformidad del acusado)



⁹ Vid. el art. 801 LECrim, redactado con arreglo a la Ley 38/2002.

¹⁰ Disp. adicional 10ª, tres de la LO 1/2004.

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 de los Juzgados de lo Penal, 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 con una condena impuesta por el Juzgado de lo Penal competente, en el hipotético caso de que los juicios rápidos nunca hubiesen existido.

El hecho de que a partir de 2004 menguara esa ratio no causa extrañeza. Corroboramos 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 como por los de lo Penal. Y, desde luego, no se nos ocurre ninguna otra circunstancia que pueda explicar cabalmente dicho decremento.

El hecho de que éste comenzara a producirse de manera gradual y continuada a partir de 2004 puede obedecer a la concurrencia 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 artificialmente 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, 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.

VII. LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LA IMPARCIALIDAD JUDICIAL

El Tribunal Constitucional ha declarado que esta garantía, consagrada implícitamente en los artículos 1.1, 24.2 y 117 de la Constitución, 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» (ATC 26/2007, FJ 3).

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» para apreciar los hechos y resolver. La Constitución, sin embargo, ha querido limitar esas influencias. Numerosas previsiones constitucionales y legales tratan de neutralizar las más serias amenazas que sobre la objetividad de los jueces 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 aquella meta. Éste es el sentido también 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.

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, 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 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 a estos efectos que exista un «temor» de falta de imparcialidad «objetivamente justificado»¹¹.

Pues bien, existen datos objetivos que permiten sospechar fundadamente que las retribuciones variables han podido minar la objetividad de algunas actuaciones judiciales. 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 situación creada es inaceptable, no sólo porque los ciudadanos tienen un derecho fundamental (ex art. 24.2 CE) a que sus derechos e intereses legítimos sean tutelados por jueces no incurso en circunstancias como éstas que ponen en serio peligro su objetividad, sino también porque los jueces no se merecen soportar la sospecha de parcialidad que sobre ellos arroja el sistema de retribuciones variables.

VIII. ¿AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD JUDICIAL?

Los datos estadísticos analizados a modo de ejemplo fortalecen la hipótesis de que los costes de las retribuciones variables superan a sus beneficios. Tales datos ya indican que el sistema ni siquiera ha logrado incrementar el rendimiento judicial *real*, más allá de las apariencias. Nótese que 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 jueces y les reportan beneficios económicos, pero que no mejoran en nada la Administración de Justicia. Más bien todo lo contrario. Estamos ante decisiones que pueden entrañar costes elevados para los justiciables y que consumen

¹¹ Vid., por 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).

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. 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.

IX. 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 a costa de la solución 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?

X. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Alonso Mas, María José (2004), «Reflexiones sobre la nueva regulación de la extensión de los efectos de las sentencias», *Revista de Administración Pública*, 164, págs. 271-308.
- Bénabou, Roland y Tirole, Jean (2003), «Intrinsic and Extrinsic Motivation», *The Review of Economic Studies*, 70-3, págs. 489-520.
- Deci, Edward L., Koestner, Richard y Ryan, Richard M. (1999), «A Meta-Analytic Review of Experiments Examining the Effects of Extrinsic Rewards on Intrinsic Motivation», *Psychological Bulletin*, 125-6, págs. 627-668.
- Forest, Virginie (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.
- Frey, Bruno S. (2000), «Motivation and Human Behaviour», en Peter Taylor-Gooby (coord.), *Risk, Trust and Welfare*, McMillan Press, Basingstoke, págs. 31-50.
- Frey, Bruno S. y Jegen, Reto (2001), «Motivation Crowding Theory», *Journal of Economic Surveys*, 15-5, págs. 589-611.
- Frey, Bruno S. y Osterloh, Margit (2000), «Pay for Performance – Immer empfehlenswert?», *Zeitschrift Führung + Organisation*, 2, págs. 64-69.
- Gneezy, Uri y Rustichini, Aldo (2000b), «Pay Enough or Don't Pay at All», *The Quarterly Journal of Economics*, 115-3, págs.791-810.
- González Casso, Joaquín y Macerres Jiménez, Mariano (2002), «Comentarios al Anteproyecto de Ley reguladora del régimen retributivo de las carreras judiciales y fiscal», *Diario La Ley*, 5644, 30 de octubre.
- Goodin, Robert E. (1996), «Institutions and Their Design», en Robert E. Goodin (coord.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, págs. 1-53.
- Jordan, Paul C. (1986), «Effects of an Extrinsic Reward on Intrinsic Motivation: A Field Experiment», *Academy of Management Journal*, 29-2, págs. 405-412.
- Kerr, Steven (1975), «On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B», *Academy of Management Journal*, 18-4, págs. 769-783.
- Lazear, Edward P. (1986), «Salaries and Piece Rates», *Journal of Business*, 59-3, págs. 405-431.
- Malen Seña, Jorge F. (2001), «¿Pueden las malas personas ser buenos jueces?», *Doxa*, 24, págs. 379-403.
- Montero Aroca, Juan y Flors Matfies, José (2005), *Amparo constitucional y proceso civil*, Tirant lo Blanch, Valencia (versión electrónica: TOL 736132).
- Nieto, Alejandro (2004), *El desgobierno judicial*, Trotta, Madrid.
- Ortells Ramos, Manuel (2007), *Derecho procesal civil*, Aranzadi, Cizur Menor.
- Grepperud, Sverre y Pedersen, Pål Andreas (2006), «Crowding Effects and Work Ethics», *Labour*, 20-1, págs. 125-138.

- Posner, Richard A. (1993), «What do Judges and Justices Maximize? (The Same Thing Everybody Else Does)», *Supreme Court Economic Review*, 3, págs. 1-41.
- Prendergast, Canice (1999), «The Provision of Incentives in Firms», *Journal of Economic Literature*, 37-1, págs. 7-63.
- Ramos Méndez, Francisco (2006), «¿Qué hacemos con el Tribunal Supremo?», *Justicia*, 1-2, págs. 7-44.
- Ramos Romeu, Francisco (2006), «¿Reduce realmente la ejecución provisional la interposición de recursos injustificados?», *Indret*, 4/2006 (www.indret.com).
- Ryan, Richard M. y Deci, Edward L. (2000), «Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions», *Contemporary Educational Psychology*, 25, págs. 54-67.