

OBSERVATORIO DE CARGA DE TRABAJO

El Observatorio de carga de trabajo judicial de la Plataforma está elaborando un estudio sobre la implantación dentro del Poder Judicial del sistema denominado “carrera horizontal”, a fin de regular la promoción interna de la magistratura con arreglo a criterios objetivos que desvinculen las mejoras profesionales, ya sean salariales o de otro tipo, de la arbitrariedad del poder político o de cualquiera circunstancias ajenas a la excelencia profesional.

Ya hemos publicado la segunda parte del capítulo primero. A continuación, vamos por el capítulo segundo:

OBSERVATORIO DE CARGA DE TRABAJO

CAPÍTULO SEGUNDO

PRIMERA PARTE

I.- CÓMO ES LA CARRERA JUDICIAL ESPAÑOLA.

Por carrera profesional debemos entender el sistema de promoción profesional que se contrapone al sistema de carrera jerárquica. Gira en torno al concepto de “categoría”, mientras que la carrera jerárquica lo hace en torno al concepto de “cargo”.

La carrera judicial española es una carrera fundamentalmente jerárquica; no es una carrera profesional.

De la categoría de juez se asciende a la categoría de magistrado por exclusivos criterios de antigüedad, una vez pasados de 2 a 5 años desde el ingreso en la carrera. Así ha venido sucediendo hasta la Promoción 64; la cadencia debería seguir siendo la misma, pero la edad

media de los integrantes actuales de la carrera judicial y el número de plazas de jueces en relación al número de plazas de magistrado hacen que sea previsible que los jueces de la Promoción 64 a la 68 tarden muchos más años en pasar de una categoría a la otra; se calcula que estarán necesariamente en la categoría de juez de 10 a 12 años, lo que merma sus ingresos por sueldo base y sus expectativas de promoción.

Ya en la categoría de magistrado, los jueces desarrollan toda su vida profesional hasta la jubilación en esa categoría, salvo que accedan a la de magistrado del Tribunal Supremo, que es la tercera y última categoría de la carrera judicial. Pero esta posibilidad solo la tienen 80 magistrados de más de 5.000 que hay en España.

Hay tres categorías en la carrera judicial, por tanto, pero con una posibilidad de concurrir en igualdad de oportunidades a la tercera realmente inexistente porque el acceso a la tercera categoría tiene lugar mediante concurso de méritos en relación a un número de vacantes muy discreto. Debe precisarse que la fórmula del concurso de méritos como mecanismo de selección no es ineficaz por sí mismo, sino todo lo contrario; precisamente, lo que lo desvirtúa es que los méritos son evaluados por el CGPJ, órgano de gobierno de los jueces cuyos miembros son elegidos por los partidos políticos, a lo que se añade que los méritos que se valoran no están previamente determinados ni baremados de forma objetiva.

En este contexto general, los jueces pueden promocionar de modo horizontal cambiando de un puesto de trabajo a otro de la misma categoría, ya sea de diferente jurisdicción o de la misma, ya en diferente población o en la misma o ya de un órgano unipersonal a un órgano colegiado o a la inversa.

Con el cambio de destino pueden lograr una mayor retribución económica, puesto que el complemento retributivo de destino se fija en función de escalas que toman en consideración el número de habitantes de la población de destino y su condición de capital de provincia o de comunidad autónoma, lo que supone la asignación a un grupo retributivo diferente de 1 a 5, según sea órgano unipersonal o colegiado; asimismo, como se califica de mayor penosidad el desempeño de destino en la Audiencia Nacional y en ciertos Decanatos, los cuales cobran

un complemento retributivo específico, el traslado a estos destinos permite obtener una mayor retribución. También en caso de circunstancias territoriales especiales, como la insularidad, el cambio de destino permite obtener mayor retribución.

La Ley 15/2003, de 26 de mayo, que regula el régimen retributivo de los jueces y fiscales, relaciona los complementos retributivos de destino y los grupos de población, así como los demás complementos específicos relacionados con el puesto de trabajo.

Con el cambio de destino pueden buscar, asimismo, una menor carga de trabajo, ya que suele existir una gran diferencia de volumen de entrada de asuntos entre los destinos de la zona metropolitana y los destinos de la zona rural o entre unas comunidades y otras; incluso, entre órganos unipersonales y ciertos órganos colegiados.

Por todo esto, el cambio de puesto de trabajo se convierte en la única opción para intentar conciliar la vida profesional con la familiar y personal y las propias expectativas.

Podemos precisar que las retribuciones de los jueces están formadas por el sueldo base y el complemento de destino, así como el específico en su caso, a los que se añaden el complemento por antigüedad o trienios y el llamado “componente retributivo variable”, que se paga desde el 1 de enero de 2004 por exigencia de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 15/2003, de 26 de mayo. Este complemento se calcula con referencia a los objetivos alcanzados durante los dos semestres de cada año, en función del rendimiento global computado conforme a los módulos de trabajo aprobados por el Pleno del CGPJ el 9/10/03 y acuerdo 32 de 5/11/03, por asignación a uno de los tres tramos de clasificación.

Además de promocionar de modo horizontal de la manera que se acaba de indicar, los jueces pueden “ascender” o promocionar de modo vertical interno a otros puestos de mayor responsabilidad y retribución dentro de la función jurisdiccional, como son las 17 presidencias de TSJ, las presidencias de Sala de los TSJ y las presidencias de las 52 Audiencias Provinciales. El cambio implica un complemento retributivo de destino superior. Asimismo, pueden promocionar de modo vertical interno a puestos gubernativos dentro de la administración del CGPJ, como son los puestos en los servicios de inspección o en los

gabinetes técnicos de apoyo al TS o en vacantes de ciertos organismos internacionales. La promoción se hace en concurso de méritos decidido discrecionalmente por el CGPJ en las mismas circunstancias que antes se han indicado, con un complemento retributivo de destino superior fijado en la Ley 15/2003 o por las normas de la convocatoria de plaza en el organismo internacional.

Finalmente, los jueces pueden “ascender” o promocionar de modo externo a puestos de mayor retribución, como son ciertas vacantes en institucionales internacionales o los cargos públicos de la administración del Estado y de las diecisiete Comunidades Autónomas, normalmente vinculados a la gestión política de las relaciones de la Administración respectiva con los órganos judiciales del territorio. Son cargos de libre designación o de confianza, durante cuyo ejercicio el juez está en situación administrativa de excedencia, aunque el tiempo de duración computa a efectos de antigüedad en la carrera judicial, ventaja que comparten con el caso anterior de promoción vertical.

Los miembros de la carrera judicial con categoría de magistrado del Tribunal Supremo perciben las retribuciones que se fijan anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, según el art.1.3 de la Ley 15/2003.

II.- CÓMO SE VALORA LA CARRERA JUDICIAL ESPAÑOLA A SÍ MISMA.

La percepción subjetiva de los jueces acerca de su propia carrera es que son muy importantes los buenos contactos, y no tanto los supuestos méritos, para pasar a la tercera categoría de magistrado del TS tanto como para promocionar en toda esta variedad de modalidades verticales externas e internas de promoción.

Los jueces son conscientes de que no existe una evaluación objetiva del desempeño ni del rendimiento, ni de las competencias profesionales ni de la adquisición de habilidades. La

sentencia de 3 de marzo de 2006, de la Sala Tercera del TS, por la que se declara la nulidad del Acuerdo del CGPJ de 3 de diciembre de 2003, que aprobaba el reglamento sobre las retribuciones variables por objetivos en desarrollo de la Ley 15/2003, señaló un claro límite a los mecanismos de valoración del desempeño, si se aplican y para el caso de que se apliquen, cual es que no puede ser exclusivamente una evaluación productivista.

En realidad, solo existe actualmente una posibilidad de evaluación reglada de adquisición de habilidades y competencias profesionales, que es la que se consigue a través de la especialización en social, contencioso-administrativo, penal y civil, que se compone de una primera fase que consiste en la realización de un ejercicio teórico y un ejercicio práctico, y una segunda fase que consiste en la realización de un curso teórico-práctico a celebrar en la Escuela Judicial. Esta especialización, que es una especie de segunda minioposición, se convierte en un medio de promoción casi inaccesible para el común de los jueces y magistrados con hijos y otras responsabilidades que requieran conciliar la vida personal, familiar y la enorme carga de trabajo cotidiano a la que de ordinario se enfrentan. En cualquier caso, la superación de la especialización no conlleva una mayor retribución, sino únicamente la mayor preferencia a la hora de elegir ciertas plazas vacantes en concursos.

Hacia el exterior, la promoción vertical y el modo de acceso a la categoría de magistrado del TS conducen a la percepción ciudadana de que el juez pierde la necesaria apariencia de imparcialidad. El juez es independiente para decidir -nadie le dirige órdenes ni le sugiere el sentido de su decisión-, y así lo considera el ciudadano medio, pero de la misma manera que el ciudadano cree en la independencia del juez también considera, especialmente en los casos en que se hallan implicados intereses relacionados con partidos políticos o grupos de poder económico o fáctico, que el juez promocionado al que le toca instruir o juzgar ese asunto puede tener un sesgo ideológico que predetermina su decisión jurisdiccional o bien puede ceder a la tentación o a la necesidad de devolver el favor recibido.

El último informe del GRECO, emitido dentro del Consejo de Europa y publicado el 3 de enero de 2018, no solo recuerda que las autoridades políticas españolas no deben estar implicadas en la elección de los 12 vocales judiciales del CGPJ en aras a preservar la independencia real

y aparente del órgano de gobierno que luego elige a los altos cargos judiciales, sino que, además, destaca la inobservancia de otra recomendación que ya se hizo a España en anterior informe, que es la de establecer criterios objetivos de evaluación para el nombramiento de los altos cargos judiciales a fin de que el proceso de selección no genere dudas en cuanto a imparcialidad y transparencia.

Por último, usar la promoción vertical y el acceso a la categoría de magistrado del TS como mecanismo de incentivo plantea una serie de inconvenientes técnicos dentro de la carrera judicial, entre los que se encuentran su carácter discreto -o número escaso- y el hecho de que su efectividad depende de la identidad y el horizonte temporal y edad del superior; asimismo, no actúa como inventivo para aquellos jueces que se alejan del estándar de promoción, y origina el riesgo de aparición de actividades de influencia.

III.- CÓMO DEBE SER LA CARRERA JUDICIAL ESPAÑOLA.

La carrera judicial debe ser una carrera profesional dual, es decir, debe contener una secuencia vertical de puestos junto a una serie de oportunidades horizontales, lo que disminuye la probabilidad de estancamiento, ofrece la posibilidad de intercambiar experiencia en ciertos niveles y entraña la necesidad de ampliar la experiencia en un nivel antes de promocionar al superior.

Con ello se consigue ofrecer al juez mayores oportunidades de valoración y reconocimiento personal, un compromiso con la igualdad de oportunidades, satisfacer las necesidades de desarrollo personal, mejorar el desempeño a través de las experiencias de formación en el puesto proporcionadas por los movimientos tanto horizontales como verticales de carrera y maximizar las contribuciones potenciales de una persona a las necesidades organizativas.

En esencia, la carrera vertical consiste en el ascenso desde puestos de menor a mayor nivel, lo que supone la asunción de mayores responsabilidades y conlleva cambio de puesto,

mientras que la carrera horizontal supone el reconocimiento de una maestría, asentada en la experiencia y en el conocimiento que se pueden desenvolver en el mismo puesto de trabajo.

La carrera horizontal se regula de modo muy esquemático en los arts. 16 a 20 el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), y, en consecuencia, presenta una formulación muy abierta para que sea desarrollada por el legislador de cada Comunidad Autónoma, cosa que ya ha tenido lugar en La Rioja y Asturias en virtud de sendos Decretos 50/2017 y 37/2011, en *los que se regula la carrera horizontal y la evaluación del desempeño del personal funcionario de carrera de Administración General de la Comunidad Autónoma*. Los jueces no son empleados públicos, sino poder del Estado, pero, en la medida en que cada juez ejerce un poder atomizado en unas circunstancias laborales concretas y presta un servicio público, se le puede trasladar en lo esencial ese régimen legal de carrera horizontal.

Aplicando por ello esos cinco preceptos, podemos decir que la carrera horizontal de los jueces se asentaría en unas reglas básicas, como son articular un sistema de grados y categorías, a través de los que el juez progresá mediante el cumplimiento de una serie de requisitos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo. La progresión sería consecutiva, salvo supuestos excepcionales; y, además, el reconocimiento formal supondría una recompensa económica.

Esta recompensa económica discriminaría positivamente a quienes aportan mayores niveles de cualificación, realización, desempeño y preparación a la organización judicial. Para ello, sería necesario establecer una nueva retribución complementaria, que podría denominarse de carrera o de otra forma, que se fijaría para cada escalón y categoría.

La promoción interna entre categorías (vertical) y dentro de las categorías mediante grados (horizontal) se debería realizar mediante procesos selectivos que satisfagan los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como publicidad, transparencia, imparcialidad y profesionalidad de los órganos de selección.

Se debería valorar el tiempo necesario para adquirir la experiencia (trayectoria y actuación profesional), la calidad de los servicios realizados y la participación en actividades de

formación continua (desempeño), así como los conocimientos adquiridos (méritos) que se recogerían en la evaluación del desempeño.

No se trata de superar un examen o una oposición, sino de aprobar una evaluación del desempeño en función de la actividad profesional desarrollada en los años anteriores sujetos a evaluación.

Para evitar injerencias indeseadas, la evaluación del desempeño se debe regular mediante reglamento, donde se formulen los criterios y reglas de procedimiento que se utilizarán para evaluar el desempeño de los jueces en lo que se refiere a la acreditación de las competencias necesarias para promocionar dentro de los grados de la categoría y de una categoría a otra superior.

En definitiva, y en resumen, para el reconocimiento de un grado o escalón de carrera profesional superior, sería necesaria la permanencia continuada en situación de servicio activo o asimilada en el grado inmediatamente anterior el tiempo mínimo establecido para el mismo y obtener un resultado positivo en la evaluación de desempeño.

Podría ser promoción interna vertical, que permite pasar de una categoría a otra (propiamente un ascenso), u horizontal, que permite acceder a grados o escalones superiores dentro de la misma categoría.

En definitiva, mientras que la carrera profesional la entenderíamos como la expresión de la progresión personal y promoción del juez dentro de la carrera judicial, la promoción interna denotaría un ejercicio funcional de mayor responsabilidad o formación o especialización.

Mientras que la carrera profesional debe crearse y ofrecerse a los jueces porque es el derecho de todos ellos, la promoción es una potestad o facultad que puede cada juez ejercer o no libremente.

En la actualidad, cuando en la intranet del Poderjudicial.es el juez español despliega la pestaña de servicios y elige la opción denominada “carrera profesional”, se le abre una página, en la que puede informarse exclusivamente sobre comisiones de servicio, concursos

de traslados, promociones (que es lo mismo que lo anterior), nombramientos discretionales, escalafón; promoción y especialización, reconocimiento de méritos (lenguas y derecho civil propio), vacantes en organismos internacionales y bolsa de consultores:

<https://www3.poderjudicial.es/cgpj/es/Servicios/Carrera-profesional/>

Si esto no os parece suficiente, seguid leyendo el modo en el que se organiza en otros países y cómo se podría regular en España la carrera horizontal de los jueces.

CONTINUARÁ

Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal.

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l15-2003.t3.html#df6

Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público

TEXTO DEL TÍTULO II, CAPÍTULO II (ARTS. 16 A 20)

Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño

Lo establecido en Los capítulos II y III del título III, excepto el artículo 25.2, y en el capítulo III del título V producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto, conforme establece el número 1 de la disposición final cuarta de presente Ley.

Artículo 16 Concepto, principios y modalidades de la carrera profesional de los funcionarios de carrera

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

A tal objeto las Administraciones Públicas promoverán la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de sus funcionarios de carrera.

3. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto regularán la carrera profesional aplicable en cada ámbito que podrán consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades:
 4. a) Carrera horizontal, que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 y en el apartado 3 del artículo 20 de este Estatuto.
 5. b) Carrera vertical, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos en el capítulo III del título V de este Estatuto.
 6. c) Promoción interna vertical, que consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, a otro superior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.

7. d) Promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.

4. Los funcionarios de carrera podrán progresar simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito.

Artículo 17 Carrera horizontal de los funcionarios de carrera

Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera, pudiendo aplicar, entre otras, las siguientes reglas

1. a) Se articulará un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Los ascensos serán consecutivos con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad.
2. b) Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida.

Artículo 18 Promoción interna de los funcionarios de carrera

1. La promoción interna se realizará mediante procesos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad así como los contemplados en el artículo 55.2 de este Estatuto.
2. Los funcionarios deberán poseer los requisitos exigidos para el ingreso, tener una antigüedad de, al menos, dos años de servicio activo en el inferior Subgrupo, o Grupo de

clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo y superar las correspondientes pruebas selectivas.

3. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto articularán los sistemas para realizar la promoción interna, así como también podrán determinar los cuerpos y escalas a los que podrán acceder los funcionarios de carrera pertenecientes a otros de su mismo Subgrupo.

Asimismo las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán determinar los cuerpos y escalas a los que podrán acceder los funcionarios de carrera pertenecientes a otros de su mismo Subgrupo.

4. Las Administraciones Públicas adoptarán medidas que incentiven la participación de su personal en los procesos selectivos de promoción interna y para la progresión en la carrera profesional.

Artículo 19 Carrera profesional y promoción del personal laboral

1. El personal laboral tendrá derecho a la promoción profesional.
2. La carrera profesional y la promoción del personal laboral se hará efectiva a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores o en los convenios colectivos.

Artículo 20 La evaluación del desempeño

1. Las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados.

La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados.

2. Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.

3. Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto.
4. La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada.
5. La aplicación de la carrera profesional horizontal, de las retribuciones complementarias derivadas del apartado c) del artículo 24 del presente Estatuto y el cese del puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo.

Decreto 50/2017, de 20 de diciembre, por el que se regula la carrera horizontal y la evaluación del desempeño del personal funcionario de carrera de Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos («B.O.L.R.» 21 diciembre).

<https://ias1.larioja.org//cex/sistemas/GenericoServlet?servlet=cex.sistemas.dyn.portal.ImgServletSis&code=oumCvWIgBUF6lChv9ZDgP%2FhXhSM%2FFmcHm4kefsp4bITApHyqPVxRsoD%2BHW0E2YV6LEXZYSr1AOHE%0Ak3SvmbMm1lKr8%2FrSpmhJf%2F5wfx5pENs%3D&&>

Decreto 37/2011, 11 mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias («B.O.P.A.» 14 mayo).

<https://sede.asturias.es/bopa/2011/05/14/2011-09803.pdf>

Sentencia de 3 de marzo de 2006, por la que se declara la nulidad del acuerdo de 3 de diciembre de 2003, del CGPJ, por el que se aprueba el Reglamento 2/2003, para el cumplimiento de la Ley 15/2003, de 26 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.

Roj: STS 1252/2006 - ECLI:ES:TS:2006:1252

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 1

Nº de Recurso: 16/2004

Nº de Resolución:

Fecha de Resolución: 03/03/2006

Procedimiento: CONTENCIOSO

Ponente: MARGARITA ROBLES FERNANDEZ

Tipo de Resolución: Sentencia

Cuestión:

Nulidad del Acuerdo del CGPJ reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal en lo relativo a las retribuciones variables por objetivos.

Resumen:

Se examina si el Reglamento 2/2003 de 3 de diciembre responde o no a la habilitación conferida por la Ley 15/2003. Para ello se parte de que el objeto de la Ley es la fijación de un sistema retributivo que tiene como objetivo fundamental garantizar la independencia económica en cuanto una de las dimensiones de la independencia judicial y fin al que inmediatamente sirve, el otorgamiento de la tutela judicial efectiva. Examina la Sentencia los títulos habilitantes invocados por el Reglamento impugnado, arts 8 y 9, así como el art. 7 de la Ley 15/2003, e interpreta sus referencias como consecuencia lógica de la necesaria vinculación de las retribuciones variables por objetivos al rendimiento individual acreditado por cada juez o magistrado y para cada destino. El Anexo I no tiene en cuenta la dedicación precisa para cada caso concreto ni para cada destino, fijando unos módulos desde una perspectiva básicamente productivista, partiendo de cómputos globales aproximativos no suficientemente detallados. La Ley 15/2003 plantea una valoración del rendimiento individualizado, lo que impone la fijación de objetivos para cada destino, mientras que el Anexo I del Reglamento 2/2003 prescinde de la valoración individualizada de la actividad jurisdiccional para la satisfacción de la tutela judicial efectiva, por lo que el Anexo I del Reglamento no responde a la habilitación legal que le confería el art. 8.1 de la Ley 15/2003, lo que apareja la nulidad en su integridad del Reglamento 2/2003. Existen votos particulares.

Encabezamiento

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a tres de Marzo de dos mil seis.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por medio de escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Supremo el 16 de Febrero de 2.004 el Procurador de los Tribunales D.Ramón Rodríguez Nogueira, en nombre y reperesentación de la Asociación Profesional de la Magistratura interpuso recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo de 3 de Diciembre de 2.003 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprobaba el *Reglamento 2/2003* .

SEGUNDO.- Por Providencia de 25 de Febrero de 2004 se admite a trámite el recurso, requiriéndose a la Administración para la remisión del expediente.

TERCERO.- Por medio de escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Supremo el 6 de Mayo de 2.004, la representación procesal de la Asociación Profesional de la Magistratura formalizó la demanda, por el que solicitaba de la Sala dictase sentencia anulando y dejando sin efecto el *Reglamento 2/2002 del Consejo General del Poder Judicial*

CUARTO.- El Abogado del Estado, evacuando el trámite conferido y por las razones que adujo, interesó en su escrito de 3 de Noviembre de 2004, la desestimación del recurso contencioso administrativo.

QUINTO.- Por Acuerdo del pasado 24 de Enero, la Sala acordó, conforme lo dispuesto en el art. 197 LOPJ , que el conocimiento y resolución del presente recurso pasar al Pleno de la Sala. Señalándose para votación y fallo la audiencia el pasado día 21, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento

Siendo Ponente la Excma. Sra. Dª. Margarita Robles Fernández, Magistrada de Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal de la Asociación Profesional de la Magistratura se interpone recurso contencioso administrativo contra Acuerdo de 3 de diciembre de 2.003 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial por el que se aprueba el Reglamento 2/2003 , para el cumplimiento de la Ley 15/2003 de 26 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.

La Asociación recurrente en su demanda solicita la nulidad de dicho Reglamento en su integridad, alegando en síntesis que el Reglamento impugnado no responde en absoluto a la habilitación legal conferida al Consejo General del Poder Judicial, al no cumplir el mandato del art. 8 de la Ley 15/2003 . Para la actora el Reglamento no se ajusta a los principios proclamados por dicha ley, ni cumple sus fines, por lo que se habría excedido del título

habilitante, desarrollando en el cuerpo de la demanda las razones por las que considera que aquel no cumple el mandato del *art. 8 de dicha Ley 15/2003* , lo que debería traducirse en su nulidad.

El Abogado del Estado en su contestación a la demanda se opone a las consideración de la recurrente y argumenta que con el Reglamento impugnado ha quedado cumplimentado -al menos temporalmente- el mandato contenido en el *art. 8 y concordantes de la ley* .

SEGUNDO.- Así planteada la cuestión se impone realizar las siguientes precisiones previas. La Exposición de Motivos de la *Ley 15/2003* , entre otras consideraciones expone: “El Pacto de Estado para la Reforma de la justicia firmado el 31 de Mayo de 2001 ha iniciado un ambicioso programa legislativo presidido por el objetivo de modernizar la Administración de justicia española y alcanzar un alto nivel de calidad en la prestación de un servicio público fundamental para la convivencia y la protección de los derechos de los ciudadanos, cuyo funcionamiento ágil y eficaz resulta imprescindible para la realización del Estado de Derecho consagrado en el *artículo 1.1 de la Constitución* .

La realización de la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos constituye una función pública de trascendental importancia encomendada por el *artículo 117 de la Constitución* a los jueces y magistrados, que aparecen así como unos servidores del Estado cuyo estatuto jurídico debe garantizar el principio de independencia en todas sus dimensiones. La regulación del régimen retributivo de los miembros de la carrera judicial se presenta de este modo, de acuerdo con el *artículo 403 de la Ley Orgánica del Poder Judicial* , como un elemento configurador de su independencia económica, lo que impone no sólo su regulación mediante una ley especial sino una especial atención en el tratamiento de esta materia, a la altura de su alta función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado”.

En la Exposición de Motivos referida, se hace mención a aspectos de especial relevancia que resulta necesario destacar. Sin duda alguna, la realización del Estado de Derecho consagrado en el *art. 1.1 de la Constitución* que propugna como valores superiores la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, se apoya necesariamente, en un Poder Judicial formado como dice el *art. 117 de nuestra Carta Magna*, por jueces y magistrados, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley, cualidades estas constitucionalmente proclamadas con la finalidad primordial de blindar, lo que es una exigencia fundamental de un Estado de Derecho, a saber la realización de la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses de los ciudadanos, derecho fundamental proclamado en el *art. 24 de la Constitución*, cuando establece que “todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión”.

La independencia, responsabilidad, inamovilidad y sujeción a la ley de los jueces y magistrados que integran el Poder Judicial, como pilar esencial para el funcionamiento del Estado de Derecho, constituyen presupuestos imprescindibles, para esa adecuada realización del derecho constitucional de los ciudadanos, a la tutela judicial efectiva y han de ser siempre regulados y preservados con la finalidad esencial de la protección y efectiva realización de tal derecho. De ahí que la Ley 15/2003 y en concreto su Exposición de Motivos, tenga especial interés en remarcar que la realización de la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos debe estar encomendada a unos jueces y magistrados cuyo estatuto jurídico debe garantizar a ese fin su independencia en todas sus dimensiones, entre las que se encontraría la independencia económica, presentando el legislador la regulación del régimen retributivo de los miembros de la carrera judicial como un elemento configurador de esa independencia económica. El *art. 402 de la LOPJ* establece que el Estado garantiza la independencia económica de los jueces y magistrados mediante una retribución adecuada a la dignidad de la función jurisdiccional y su *art. 403* dice que el

régimen de retribuciones de jueces y magistrados se inspirará en los principios de objetividad, equidad, transparencia y estabilidad atendiendo a la función jurisdiccional, a la categoría y al tiempo de prestación de servicios retribuyéndose la responsabilidad del cargo y el puesto de trabajo.

TERCERO.- El otorgamiento de la tutela judicial efectiva, en cuanto derecho fundamental de los ciudadanos constitucionalmente proclamado, se configura como función esencial de los jueces y magistrados que constituyen el Poder Judicial, cuya independencia consagrada en el art. 117 de la Constitución , y entendida en todas sus dimensiones, incluida la independencia económica, ha de entenderse como una exigencia para la efectividad de aquel derecho. Así lo dice el *Tribunal Constitucional en reiteradas Sentencias, entre las que citaremos la 105/2000 (Pleno) de 13 de Abril* , recurso de inconstitucionalidad 431/95, cuando habla de “la reserva de la potestad jurisdiccional que ostentan jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial, con el fin al que inmediatamente sirve, esto es garantizar a todos el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, que solemnemente consagra el art. 24.1 CE ”, añadiendo el Tribunal Constitucional que es indispensable que en el ámbito de los procesos se realice cuanto sea necesario para cumplir la función jurisdiccional (art. 117.1 y 3 CE) que proporcione a todos tutela judicial efectiva como exige el art. 24.1 de la Constitución. También el *Tribunal Constitucional en su Sentencia 108/96 (Pleno) de 29 de Julio* -Recurso de Inconstitucionalidad 839/85, después de señalar que la independencia judicial debe ser respetada tanto en el interior de la organización judicial (art. 2 LOPJ) como por “todos” (LOPJ art. 13), se fija en las garantías previstas en la Constitución para asegurar esa independencia, tales como la inamovilidad, que es su garantía esencial (art. 117.2), la reserva de ley orgánica para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, así como el estatuto jurídico de los jueces y magistrados (art. 122.1), y su régimen de incompatibilidades (art.127.2). A continuación añade: “Aunque conviene señalar que esa independencia tiene como contrapeso la responsabilidad y el estricto acantonamiento de los jueces y magistrados en su función jurisdiccional y las demás que

expresamente les sean atribuidas por ley en defensa de cualquier derecho (*art. 117.4*), disposición esta última que tiende a garantizar la separación de poderes”.

Debe pues tambien hacerse especial mención a la responsabilidad de los jueces, como contrapeso de su independencia y ello como requisito indispensable para garantizar a todos el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

CUARTO.- Respecto al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, se han pronunciado en reiteradísimas resoluciones, tanto el Tribunal Constitucional como este Tribunal Supremo en todas sus Salas. Así se ha dicho hasta la saciedad, que el derecho a obtener de los órganos jurisdiccionales integrantes del Poder Judicial una resolución razonada y fundada en derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes, se erige en un elemento esencial del contenido del derecho fundamental consagrado en el *art. 24.1 de la Constitución*, exponiéndose también que al ser el derecho a la tutela judicial efectiva un derecho prestacional de configuración legal, su ejercicio y dispensación están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que, en cada caso, haya establecido el legislador, quien no puede, sin embargo, fijar obstáculos o trabas arbitrarios o caprichosos que impidan la tutela judicial garantizada constitucionalmente (*STC 185/1987, de 18 de noviembre [RTC 198785]*), razón por la cual también se satisface el derecho a la tutela judicial con la obtención de una resolución de inadmisión que impida entrar en el fondo de la cuestión planteada si esta decisión se funda en la existencia de una causa legal que así lo justifica y resulta aplicada razonablemente por el órgano judicial (*SSTC 20/1981, de 8 de junio [RTC 19810]; 69/1984, de 11 de junio [RTC 19849]; 6/1986, de 21 de enero [RTC 1986]; 118/1987, de 8 de julio [RTC 198718]; 57/1988, de 5 de abril [RTC 19887]; 124/1988, de 23 de junio [RTC 198824]; 216/1989, de 21 de diciembre [RTC 198916]; 154/1992, de 19 de octubre [RTC 199254]; 55/1995, de 6 de marzo [RTC 19955]; 104/1997, de 2 de junio [RTC 199704]; 108/2000, de 5 de mayo [RTC 200008]; y 201/2001, de 15 de octubre [RTC 200101]*

] [entre otras muchas]).

El derecho fundamental de los ciudadanos a obtener una tutela judicial efectiva por parte de los órganos jurisdiccionales, ante los que acuden ejercitando sus pretensiones, exige una decisión judicial según los parámetros que se han expuesto, que resulte perfectamente razonada y razonable. Ciertamente esa tutela judicial efectiva, tiene su expresión más gráfica en las resoluciones que se dicten de forma motivada en los marcos procedimentales correspondientes, pero también son expresión de ella el respetuoso y escrupuloso cumplimiento del principio de inmediación, en todas aquellas actuaciones que deban practicarse con intervención del juez o magistrado, o la necesaria audiencia que ha de prestarse, según los casos, a ciudadanos o profesionales, todo ello sin olvidar lo prescrito en el *art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales* que proclama que toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable por un Tribunal independiente e imparcial establecido por la Ley.

En definitiva, pues, el otorgamiento de una auténtica tutela judicial efectiva, exige a jueces y magistrados la intervención, examen y resolución perfectamente individualizada y motivada en relación con el concreto y particular asunto objeto de controversia, y ese estudio pormenorizado ha de traducirse necesariamente en criterios de calidad y atención individualizada, incompatibles en ocasiones con únicas referencias cuantitativas en cuanto a número de asuntos resueltos, según parámetros que resulten puramente productivistas, y por tanto ajenos o alejados de un estudio ponderado y reflexivo.

Recapitulando lo dicho, tanto la Exposición de Motivos, como el *art. 1 de la Ley 15/2003* reguladora del régimen retributivo de la carrera judicial, fijan como objeto de la Ley un sistema retributivo equitativo, transparente y estable que reconozca adecuadamente la

responsabilidad y dedicación de jueces y magistrados, así como su rendimiento individual, y ese sistema retributivo, más que servir de estímulo a la producción, tiene como objetivo fundamental garantizar la independencia económica, en cuanto una de las dimensiones de la independencia judicial, y fin al que inmediatamente sirve, esto es el otorgamiento de la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses de los ciudadanos, que requiere el examen individualizado y pormenorizado de la concreta pretensión que ante el órgano jurisdiccional se ejercita.

QUINTO.- Avanzando ya en nuestra argumentación tendente a resolver si el Reglamento impugnado responde o no a la habilitación que le confería la Ley 15/2003 , debe tenerse en cuenta ahora el tenor de la Exposición de Motivos del Reglamento impugnado que invoca como título habilitante el *art. 110.2 de la LOPJ* y los *art. 8 y 9 de la propia Ley* que reglamenta, preceptos estos que ciertamente atribuyen al órgano de Gobierno del Poder Judicial la competencia para dictar el referido Reglamento.

Pues bien, habrá de examinarse lo dispuesto en esos dos preceptos, así como en el *artículo 7 de dicha ley* , que es de idéntico tenor al apartado 4 del *art. 403 de la LOPJ* . Dicen así los mencionados preceptos:

"Artículo 7 . Contenido de las retribuciones variables por objetivos.

Las retribuciones variables por objetivos estarán vinculadas al rendimiento individual acreditado por cada juez o magistrado en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales y profesionales.

Artículo 8 . Determinación de los objetivos.

1. El objetivo para cada destino en la carrera judicial se fijará por el Consejo General del Poder Judicial con arreglo a módulos de dedicación u otros criterios técnicos que estime convenientes. Cuando la fijación de los objetivos o su modificación pueda afectar a las retribuciones variables a los que se refiere el artículo anterior, el acuerdo que lo apruebe deberá contar con informe favorable del Ministerio de Justicia. Si esta modificación tuviese repercusión presupuestaria, deberá ser informada favorablemente por el Ministerio de Hacienda. Los acuerdos adoptados en esta materia y sus modificaciones se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado».
2. A los efectos establecidos en este título, el Consejo General del Poder Judicial remitirá al Ministerio de Justicia, antes del día 15 de los meses de enero y julio, certificación relativa al cumplimiento por los miembros de la carrera judicial de los objetivos a que se refiere el apartado anterior.

Artículo 9 . Cuantificación de la retribución variable.

1. Los jueces y magistrados que en el semestre inmediatamente anterior hubiesen superado en un 20 por 100 el objetivo correspondiente a su destino tendrán derecho a percibir un incremento no inferior al cinco por ciento ni superior al 10 por 100 de sus retribuciones fijas.
2. Los jueces y magistrados que en el semestre inmediatamente anterior no alcancen, por

causas que les sean atribuibles, el 80 por 100 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 Consejo General del Poder Judicial.

3. El crédito total destinado en cada ejercicio presupuestario a las retribuciones variables, a que se refiere el apartado 1, no podrá superar en ningún caso el cinco por ciento de la cuantía global de las retribuciones fijas de los miembros de la carrera judicial.

El crédito destinado a las retribuciones variables se distribuirá proporcionalmente, dentro de los límites porcentuales fijados, entre quienes se encuentren en el supuesto establecido en el apartado 1.”

Se ha dicho antes, al examinar la Exposición de Motivos de la Ley 15/2003 cuál es el objeto de la misma. Se ha expuesto también que la respuesta a las pretensiones que se formulen ante los órganos jurisdiccionales debe ser perfectamente razonada y particularizada, pues cada cuestión planteada ante aquellos, por sencilla que pueda parecer, reviste unas características propias que exige un examen pormenorizado, muchas veces incompatible con criterios únicamente cuantitativos. Por ello es obligado examinar de manera específica la actuación o rendimiento individualizado de cada juez o magistrado en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales y en la resolución de cada una de las cuestiones que le son planteadas. Así se comprende que el *art. 7 de la Ley 15/2003* señale que las retribuciones variables por objetivos estarán vinculadas al “rendimiento individual acreditado por cada juez o magistrado” y que el *art. 8.1 de la misma* establezca que el objetivo “para cada destino” en la carrera judicial se fijará con arreglo a módulos de dedicación u otros criterios técnicos que estime convenientes, referencia a “cada destino” que debe entenderse como una

consecuencia lógica de la necesaria vinculación de las retribuciones variables por objetivos, al rendimiento individualizado de jueces y magistrados.

SEXTO.- El *art. 1 del Reglamento impugnado* bajo la rúbrica “sistemas para la determinación de objetivos”, en el párrafo 2º de su apartado 3 establece que el Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial que apruebe el sistema para la determinación de los objetivos incluirá en un anexo los módulos de dedicación o criterios técnicos aplicables al efecto”.

En su Disposición Transitoria primera el Reglamento regula el régimen aplicable a la certificación del cumplimiento de los objetivos de rendimiento correspondiente al primer semestre de 2.003 y señala que los rendimientos “serán los establecidos en los Acuerdos sobre módulos de trabajo de Jueces y Magistrados aprobados por el Pleno del CGPJ en fecha 31 de Mayo de 2.000 y 9 de Octubre de 2.003 que se incluyen en el Anexo I al presente reglamento”.

En la Disposición Transitoria segunda se dice que los objetivos de rendimiento que se observarán para la emisión de la certificación correspondiente al segundo semestre de 2.003 serán “los establecidos en los Acuerdos sobre módulos de trabajo de jueces y magistrados aprobados por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en fecha 31 de Mayo de 2.000 y 9 de Octubre de 2.003, que se incluyen en el Anexo I al presente reglamento”.

En la Disposición Transitoria tercera se establece que en tanto el Pleno del Consejo General del Poder Judicial no proceda, en aplicación de lo dispuesto en el apartado 3 del *art. 1 del Reglamento* a determinar otro sistema para la fijación de los objetivos de rendimiento correspondientes a los destinos de la carrera judicial, “se observarán a partir del 1 de Enero

de 2.004 como tales objetivos los establecidos en el Acuerdo sobre módulos de trabajo aprobados por el Pleno del CGPJ en fecha 9 de Octubre de 2.003”.

Pues bien, en el Reglamento impugnado bajo la rúbrica Anexo I se recogen los módulos de trabajo aprobados por el Pleno del CGPJ del día 31 de Mayo de 2.000, perfeccionados como se dice también en dicho Anexo, por Acuerdo del Pleno del CGPJ de 9 de Octubre de 2.003 y cuya aplicación se prevé en las Disposiciones Transitorias citadas. A efectos de resolverse sobre si el Reglamento impugnado se ha excedido en la habilitación legal, en los términos que venimos razonando, resulta de capital importancia tener en cuenta lo que bajo la rúbrica Anexo I se establece en dicho Reglamento cuando después de decir que los módulos de trabajo cumplen una función fundamental de determinar la carga de trabajo que puede soportar un órgano jurisdiccional “a efectos de definir la plantilla ideal de jueces y magistrados”, en el apartado “distintos métodos para evaluar el módulo” se dice:

“Líneas generales:

1. a) Se pretende atender a la mayor o menor dedicación que requiere la resolución de los casos que ante el órgano judicial se plantean.
1. b) Se rechaza, por imposible, medir la dedicación que para cada caso concreto es precisa, por lo que se atiende a los estándares o medias que de la práctica resultan.
1. c) Se parte de un elemento común a todos los jueces y magistrados, como es la jornada máxima que, como ordinaria, les debe ser exigible, Esta se ha cifrado en 1.760 horas

anuales de las cuales se deducen, para identificar las dedicadas a la pura función, las correspondientes a formación y otros tiempos muertos (que estimamos en 110 horas al año), para concluir que se dedican 1.650 horas a la pura función judicial.

1. d) A partir de tal dato, se pretende determinar cual es el tiempo medio de dedicación del juez a los distintos aspectos de su actividad jurisdiccional, para lo cual es preciso hacer un calculo diferenciado por órdenes jurisdiccionales y órganos judiciales.

La mayor dificultad se centra en establecer los tiempos medios de dedicación del titular del órgano a cada proceso, o al tipo de actividad que se estimó como apta para una evaluación aislada. Dos fueron los procedimientos seguidos:

-Llevar a cabo una medición individualizada de los tiempos invertidos por un grupo de jueces, durante un determinado período de tiempo.

-Seleccionar determinados órganos judiciales como modelo de funcionamiento, y establecer el módulo de entrada y el de salida sobre la base de los datos suministrados por sus titulares en cuanto al reparto y tiempos medios de dedicación a cada tipo de procedimiento..."

SEPTIMO.- Reconoce, pues, el Reglamento en su Anexo I que no tiene en cuenta la dedicación precisa para cada caso concreto, en el ejercicio de la función jurisdiccional, lo que hubiera resultado indispensable para valorar el rendimiento individualizado de jueces y magistrados en el cumplimiento de esa función, para otorgar una tutela judicial efectiva y acepta que atiende a unos estándares, que dice parten de una practica que trata de deducir de unos

presupuestos, a los que únicamente se refiere en abstracto, con relación a “tiempos invertidos por grupos de jueces durante un determinado periodo de tiempo” o a la selección de “determinados órganos judiciales como modelos de funcionamiento”.

Ese proceder se traduce, entre otros resultados, en unos módulos de dedicación que se otorgan a los diferentes asuntos tramitados por los distintos órganos jurisdiccionales, sin motivación de las razones que llevan a fijar una u otra puntuación y sin la más mínima pormenorización o valoración de las distintas incidencias de cada procedimiento, en relación a las pretensiones en él deducidas y de la particularizada respuesta jurisdiccional que en cada caso de forma motivada ha de prestarse a los fines previstos en el *art. 24.1 de la Constitución*, optándose por un criterio cuantitativo, no siempre generador ni respetuoso por su propia naturaleza con las exigencias propias de satisfacer el derecho a la tutela judicial efectiva sin generar indefensión. 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 llevan a fijar uno u otro módulo a los distintos asuntos tramitados en los distintos órganos jurisdiccionales.

OCTAVO.- De cuanto hasta aquí se ha dicho, debe ya necesariamente concluirse que el Reglamento impugnado excede de la habilitación legal que le confería el *artículo 8.1 de la Ley 15/2003*.

Tal y como se ha razonado, la *Ley 15/2003* y de ello es una manifestación evidente su Exposición de Motivos y sus *artículos 1, 7 y 8*, en la medida en que considera la independencia económica de jueces y magistrados una dimensión de su independencia como garantía esta del otorgamiento de la tutela judicial efectiva, plantea siempre la exigencia de una valoración del rendimiento individualizado, lo que impone la fijación de objetivos para cada destino.

El Anexo I del Reglamento impugnado, acepta que no ha realizado una valoración de la dedicación para cada caso concreto, ni para cada destino, sino que ha operado partiendo de cómputos globales aproximativos, que por lo demás tampoco aparecen suficientemente detallados, de los que saca unas consecuencias que son las que le llevan a fijar unos módulos desde una perspectiva básicamente productivista. Prescindiéndose de la valoración individualizada de la actividad jurisdiccional, para la satisfacción de la tutela judicial efectiva, tal y como exige la *Ley 15/2003*, es obvio que se ha ido más allá de la habilitación legal, y si como se concluye, el Anexo I del Reglamento impugnado, va más allá de la habilitación legal y todos los preceptos contenidos en el Reglamento tienen como objeto fundamental y primordial la aplicación de dicho Anexo incluido en el mismo, que es el que permite la conformación de la retribución variable por objetivos, debe concluirse con la estimación de la pretensión formulada por la Asociación actora, y consiguientemente procede declarar la nulidad del *Reglamento 2/2003 de 3 de Diciembre de 2.003*, al exceder de la habilitación legal que le venía dada por la *Ley 15/2003*.

NOVENO.- De conformidad con el *art. 139 de la Ley jurisdiccional*, no se aprecian méritos que determinen la imposición de una condena en costas

FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de la Asociación Profesional de la Magistratura contra el *Reglamento 2/2003 de 3 de Diciembre del Consejo General del Poder Judicial*, cuya nulidad acordamos por no ser conforme a Derecho. Todo ello sin hacer especial pronunciamiento en cuanto a las costas procesales.

Publíquese el presente fallo en el Boletín Oficial del Estado conforme al *art. 72 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa* .

Así por esta nuestra sentencia, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos Fernando Ledesma Bartret Ricardo Enríquez Sancho Mariano Baena del Alcázar Pedro José Yagüe Gil Jesús Ernesto Peces Morate Antonio Martí García Rafael Fernández Montalvo Oscar González González Manuel Vicente Garzón Herrero Juan José González Rivas Enrique Lecumberri Martí Manuel Campos Sánchez-Bordona Nicolás Maurandi Guillén Francisco Trujillo Mamely Pablo Mª Lucas Murillo de la Cueva Agustín Puente Prieto Eduardo Espín Templado Juan Gonzalo Martínez Mico José Manuel Bandrés Sánchez Cruzat Celsa Pico Lorenzo Octavio Juan Herrero Pina Margarita Robles Fernández

Voto Particular

Voto particular

FECHA:03/03/2006

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. D. JUAN JOSE GONZALEZ RIVAS A LA SENTENCIA QUE RESUELVE EL RECURSO NUM. 16 DE 2004.

Con el debido respeto a la tesis mayoritaria, fundamento el voto particular en los siguientes criterios:

CONSIDERACION PRELIMINAR

La Asociación Profesional de la Magistratura, en el recurso nº 16/2004 impugnó el Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de fecha 12 de mayo de 2004 que inadmite los recursos de reposición números 6, 9, 10 y 27 de 2004, acumulados, interpuestos en su día por esta Asociación y por diversos Jueces y Magistrados contra los Acuerdos del propio Pleno de 31 de mayo de 2000 y 9 de octubre de 2003.

Los argumentos que, en este punto, utiliza el Consejo General del Poder Judicial deben ser confirmados pues, por una parte, los Acuerdos Plenarios de referencia son recurridos en atención a que los mismos se incorporan como Anexo al *Reglamento 2/2003*, por la incidencia que tienen en la retribución variable por objetivos de los miembros de la Carrera Judicial que regula dicho Reglamento y que está prevista en el articulado de la *Ley 15/2003, de 26 de mayo*, reguladora del régimen retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal, en virtud del contenido de las disposiciones transitorias segunda y tercera del *Reglamento 2/2003*, relativas, respectivamente, al régimen aplicable a la certificación del cumplimiento de los objetivos de rendimiento correspondiente al segundo semestre de 2003 y a los objetivos de rendimiento que se observarán a partir del 1 de enero de 2004.

Esto supone que a través del recurso 16/2004 se está impugnando las mencionadas disposiciones transitorias del Reglamento, lo que excluye la utilización de un recurso ordinario en el *artículo 107.3 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre*, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en redacción dada por la *Ley 4/1999 de 13 de enero*, al disponer que “contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa” y ello justifica la inadmisión de

los recursos acumulados de reposición.

Tal inadmisión de los recursos acumulados de reposición subsiste además para el hipotético supuesto de que se entendiese que el objeto de los mismos lo son los Acuerdos Plenarios de 31 de mayo de 2000 y 9 de octubre de 2003, al margen del *Reglamento 2/2003* al que se incorporan como Anexo y ello en atención a la naturaleza jurídica de los citados Acuerdos Plenarios, sobre Módulos de Trabajo de los Jueces y Magistrados, a los que se ha referido la *sentencia de la Sección Séptima de esta Sala de 3 de noviembre de 2003, al resolver el recurso nº 232/2001* .

Estas razones son determinantes, a mi juicio, para rechazar la supuesta inadmisibilidad alegada por el Abogado del Estado, completando, en este punto, la formulación que se contiene en las sentencias resolutivas de los citados recursos.

PRIMERO.- Planteamiento de la cuestión.

La impugnación por posible inconstitucionalidad de la *Ley 15/2003 en el recurso nº 18/2004* , la impugnación total del *Reglamento 2/2003* , aprobado por Acuerdo de 3 de diciembre de 2003 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, para cumplimiento de la Ley citada en los recursos números 14, 16 y 18/2004 y la impugnación de la *disposición transitoria cuarta y el Anexo primero del Reglamento* en los recursos 17 y 30/2004, nos obliga a hacer una consideración conjunta de todos los temas tratados en los cinco recursos de referencia, incluyéndose este texto como voto particular en todos ellos, ante la conexión de los temas tratados.

A mi juicio, la Ley dentro del respeto al principio de libre configuración normativa incorpora un elemento novedoso consistente en la regulación de las retribuciones variables por objetivos, cuya disciplina se establece en el capítulo III y este componente de la remuneración de los miembros de la carrera judicial atiende específicamente al rendimiento individual acreditado por cada juez o magistrado.

Este novedoso mecanismo legal exige determinar los objetivos asignados a cada destino de la carrera judicial, bien a través del sistema de módulos de dedicación, bien mediante otros criterios técnicos que puedan diseñarse en el futuro por el Consejo General del Poder Judicial, previo informe favorable del Ministerio de Justicia. Al órgano de gobierno de jueces y magistrados le corresponde remitir semestralmente al Ministerio de Justicia una certificación relativa a su cumplimiento, estableciéndose, de este modo, una fórmula flexible en este ámbito.

En el sistema legal, la retribución variable opera modulando la cuantía de las retribuciones fijas en paralelo rendimiento al acreditado en el anterior semestre, de forma que cuando los titulares de un órgano jurisdiccional alcancen un rendimiento individual especialmente notable, cifrado en la superación en un 20 por 100 del objetivo asignado al destino, se producirá un incremento comprendido entre el cinco y el 10 por 100 de la retribución fija y en aquellos casos en que el rendimiento individual sea insuficiente, por causas directamente imputables al juez o magistrado, y no alcance el 80 por 100 del objetivo de su destino, la retribución fija se verá automáticamente minorada en un cinco por ciento de su cuantía.

SEGUNDO.- Constitucionalidad de la Ley, en especial los artículos 8º y 9º .

Se ha insistido por los recurrentes en la posible inconstitucionalidad de la Ley o en todo caso,

en la necesidad de un planteamiento de cuestión de constitucionalidad.

En primer lugar, incumbe a este Tribunal efectuar una interpretación de acuerdo con la Constitución, en evitación del planteamiento de la cuestión de constitucionalidad, si se supera la duda razonable sobre la validez del precepto cuya constitucionalidad se cuestiona.

El planteamiento de la cuestión es un instrumento puesto a disposición de los órganos judiciales para conciliar la doble obligación en que se encuentran sometidos a la ley y a la Constitución, lo que no puede resultar desvirtuado por un uso no acomodado a su naturaleza (*STC 17/81, 64/2003 y 156/2004*), de forma que la cuestión no resulta procedente para resolver diferencias interpretativas surgidas o dudas sobre el alcance de un precepto legal, sin que pueda entenderse la norma del *artículo 5.3 de la LOPJ* “procederá el planteamiento cuando por vía interpretativa no sea posible la acomodación de la norma al ordenamiento constitucional” como limitativa de los términos del *artículo 35 de la LOTC*.

La posible inconstitucionalidad de la ley sólo sería admisible si entendiéramos que se produce, por la mengua retributiva, el ejercicio de una potestad sancionadora, siendo así que entendemos que concurren las siguientes circunstancias, no explicitadas en el texto de las sentencias que, en este punto, se limitan a señalar el rechazo de la naturaleza sancionadora de los preceptos de la *Ley 15/2003*, cuya inconstitucionalidad se cuestiona:

1º) La reconducción de la delimitación del supuesto de hecho previsto en el artículo octavo de la ley, admite diversas técnicas en cuya elección goza el legislador de libertad de configuración normativa, imponiéndose una interpretación de la ley en coherencia con la Constitución, en la que la interpretación literal es un mero punto de partida imprescindible, pero necesitado de la colaboración de otros criterios hermenéuticos que vengan a corroborar

o corregir los resultados de un puro entendimiento literal de las normas, según el sentido propio de sus palabras (como reconoce el Tribunal Constitucional en *SSTC 76/1996, de 30 de abril, FJ 6* y *202/2003, de 17 de noviembre, FJ 5*). Una interpretación finalista de los preceptos, apoyada tanto en la situación existente en el momento de promulgarse la Ley, como en su propia exposición de motivos, nos lleva a extender su sentido normativo y así, en la delimitación de la posible duda de constitucionalidad hay que atender a los rasgos materiales y sustantivos de los preceptos legales, de forma que sólo si se condiciona su validez a la existencia de una especie de multa, dimanante del rendimiento profesional, hubiera sido necesario plantear la cuestión, aunque faltaría el elemento determinante, consistente en subrayar que la conducta no se tipifica como ilícita.

2º) El hecho de que el objetivo de la ley tenga una finalidad de estímulo, permite atender al alcance de la medida legal que no representa en sí misma, un argumento definitivo, sino que tiene un importante valor indicativo en la determinación de cuál es el sentido último de la medida que analizamos.

Sobre este punto, la *Ley 15/2003 de 26 de mayo*, reguladora del Régimen Retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal, incorpora como uno de sus elementos más novedosos, la regulación de las retribuciones variables por objetivos y señala la Exposición de Motivos de la Ley que “el nuevo régimen de retribuciones se inspira en los principios de objetividad, equidad, transparencia y estabilidad. La objetividad se alcanza en esta materia haciendo depender la retribución de un conjunto de parámetros mensurables, comparables y legalmente determinados. La equidad exige, por su parte, que la remuneración de jueces, magistrados y fiscales sea expresiva de la dedicación, responsabilidad, categoría y rendimiento individual en el desempeño de las funciones jurisdiccionales y fiscales. Finalmente, la transparencia del sistema retributivo debe garantizarse a través de procedimientos e instrumentos técnicos que aseguren el seguimiento actualizado y riguroso de la actividad de los órganos

jurisdiccionales y su conexión con los niveles retributivos, lo que constituye al mismo tiempo una pieza fundamental para hacer posible una adecuada planificación de las políticas públicas encaminadas a mejorar el funcionamiento de la Administración de Justicia”.

Vemos, pues, que este componente de las retribuciones de los miembros de la Carrera Judicial atiende específicamente al rendimiento individual acreditado por cada juez o magistrado, por lo que no puede ser indiferente al cumplimiento especialmente eficaz de las obligaciones profesionales y a la agilidad en el despacho de los asuntos, parámetros ambos que ponen de manifiesto el grado de satisfacción de la demanda social de calidad en la prestación de los servicios públicos, ya que es voluntad del legislador que la retribución variable opere modulando la cuantía de las retribuciones fijas en paralelo rendimiento al acreditado en cada semestre.

Resulta, de este modo, que uno de los argumentos más contundentes en pro de la constitucionalidad de la ley y en consecuencia, la exclusión del planteamiento de la cuestión, está condicionado por la improcedencia de extender el concepto de sanción a medidas que no responden, como sucede en este caso, al ejercicio del ius puniendi del Estado, puesto que en los términos que ha reiterado la jurisprudencia constitucional (por todas, las *sentencias constitucionales* 73/82, 69/83, 96/88 y 239/88) los postulados del *artículo 25 de la Constitución* no pueden aplicarse a ámbitos que no sean los específicos de un ilícito penal o de un ilícito administrativo y resulta improcedente la aplicación extensiva o analógica en esta materia, ya que estamos ante un estímulo para el cumplimiento de una obligación o una disuasión ante el incumplimiento.

Otro argumento esencial es que no concurren en las medidas legales una función represiva o de castigo, lo que también excluye su naturaleza sancionadora.

Efectivamente, siguiendo algunos criterios que se contienen en la *STC 164/1995* -a cuya doctrina se remiten las *SSTC 171/1995, de 21 de noviembre, 198/1995, de 21 de diciembre, 44/1996, de 13 de marzo, y 141/1996, de 16 de septiembre* -, no estamos ante una sanción y, aplicando esta misma doctrina, los *AATC 57/1998 y 237/1998* , consideraron notoriamente infundadas las cuestiones por las que se planteaba la posible inconstitucionalidad del recargo del 10 por 100 en la regulación que estableció la *Ley 18/1991* , en un asunto que puede guardar cierta similitud al aquí cuestionado.

Como reconoce la *STC 239/1988, de 14 de diciembre* , se niega la existencia sancionadora cuando la medida impugnada tiene la finalidad de constreñir a la “realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta” (*STC 239/1988, FJ 2*), persigue la “simple aplicación” del “ordenamiento por parte de la Administración competente” (*STC 181/1990, de 15 de noviembre, FJ 4*), o tiene como único objetivo “restablecer la legalidad conculcada” (*STC 119/1991, FJ 3* ”). En el caso de los preceptos recurridos no se aprecia el acreditamiento de la suficiente inconstitucionalidad de la norma, por lo que desde este punto de vista, tampoco se puede sustentar, en mi opinión, la invalidez del *artículo tercero del Reglamento 2/2003* .

Por otra parte, se alega como fundamento de la inconstitucionalidad la exclusión del régimen legal a los Magistrados del Tribunal Supremo (*artículo 1.3 de la Ley 15/2003*), rompiéndose un régimen disciplinario uniforme y el principio de independencia judicial vinculado al principio de independencia económica.

La exclusión del carácter sancionador desvirtúa la anterior afirmación, pero es que, además, esta Sala ha sentado, en las *sentencias de 20 de noviembre de 2000, 7 de febrero de 2001,*

10 de diciembre de 2002 y 25 de febrero de 2003, el significado que ha de darse al estatuto especial incluido en la LOPJ para los Magistrados del Tribunal Supremo, a partir de la reforma que de dicho texto legal por la *Ley Orgánica 5/1997, de 4 de diciembre* y que se concretan los siguientes criterios:

299. a) El *artículo 299.2 de la LOPJ* establece que “Los Magistrados del Tribunal Supremo, sin perjuicio de su pertenencia a la Carrera Judicial, tendrán el estatuto especial regulado en la presente Ley Orgánica”.

El texto que acaba de transcribirse, introducido por la mencionada *Ley Orgánica 5/1997*, proclama claramente que, por lo que hace a los Magistrados del Tribunal Supremo, su regulación estatutaria no es coincidente con la establecida con carácter general para los restantes miembros de la Carrera Judicial, sino que presenta diferencias que vienen a encarnar lo que se denomina “estatuto especial”.

1. b) Ese estatuto especial se compone de tres elementos fundamentales, cada uno de ellos con su propia razón de ser independiente, salvo su ligazón común de referirse a los componentes de la más alta instancia del Poder Judicial del Estado. Son estos: la magistratura de ejercicio, un régimen riguroso de incompatibilidades y una modificación de sus retribuciones.

299. c) El concepto de magistratura de ejercicio hace referencia a que, al igual que ocurre con el resto de los órganos constitucionales de los otros dos Poderes del Estado, no pueda ostentarse la titularidad de los mismos sin prestar efectivamente la función que tienen encomendada, y se expresa en el propio artículo 299.3, al decir “sólo adquirirán la

categoría de Magistrado del Tribunal Supremo quienes efectivamente pasen a ejercer funciones jurisdiccionales como miembros de este Tribunal”.

1. d) El segundo elemento de la reforma fue un régimen de incompatibilidades más riguroso que el de por sí rígido de los Jueces y Magistrados al haberse reconocido en la jurisprudencia invocada que los Magistrados del Tribunal Supremo no están facultados para desempeñar actividades docentes públicas o privadas “con el carácter de función regular”.

1. e) El tercer elemento de la reforma es el de las retribuciones, cuya regulación apareció en el *artículo 404 bis* : “De conformidad con el principio de supremacía jurisdiccional que se recoge en el *artículo 123 de la Constitución* y de acuerdo con el carácter de magistratura de ejercicio contemplado en la presente Ley, las remuneraciones de los Magistrados del Tribunal Supremo se establecerán en cuantía similar a la de los titulares de otros altos órganos constitucionales, atendiendo a la naturaleza de sus funciones”.

Como resumen de todo lo anterior, de cada uno de esos tres elementos deriva directa e inmediatamente aquel reconocimiento institucional, que no es extensible, por imperativo legal, a los restantes miembros de la carrera judicial.

Sólo cabría apreciar la vulneración del principio de igualdad si los criterios de diferenciación no fuesen objetivos ni generales (tal y como tiene establecido el Tribunal Constitucional en una serie de Sentencias, entre otras las *SSTC 48/1998, de 2 de marzo, F. 7, y 73/1998, de 31 de marzo, F. 2*). En el presente caso el criterio elegido por el legislador para dispensar un

régimen retributivo especial y distinto al del resto de los miembros de la carrera judicial es un criterio objetivo y general, que no puede llevarse hasta el extremo de impedir al legislador compensar, desde el punto de vista retributivo, al Magistrado del Tribunal Supremo.

En efecto, es doctrina constitucional (*SSTC 215/1991, de 14 de noviembre, 293/1993, de 18 de octubre, 48/1998, de 2 de marzo, y 73/1998, de 31 de marzo*, entre otras) que la interpretación sistemática de los arts. 23.2 y 103.3 CE implica que los requisitos o condiciones exigibles para el desarrollo de la carrera judicial, deben ser reconducibles a los principios de mérito y capacidad, y es claro que la condición de Magistrado del Tribunal Supremo puede ser legítimamente interpretado por el legislador como referible a dichos principios. En este sentido, valorar, a efectos de un determinado nivel retributivo, el destino en cargos de especial relevancia y responsabilidad no es una decisión irrazonable ni arbitraria o carente de justificación sino que, por el contrario, entra dentro del margen de configuración política de que goza el legislador para conformar la carrera judicial y, en este caso concreto, su sistema retributivo, reconociendo dicha libertad del legislador.

Pues bien, la distinta configuración del régimen de incompatibilidades, de responsabilidad y de acceso al puesto según criterios de mérito y capacidad son motivo suficiente para que el legislador establezca legítimamente un tratamiento retributivo desigual ante situaciones desiguales.

Tampoco puede estimarse el razonamiento que consiste en sostener que la regulación legal quebranta la independencia judicial, que implica que los jueces y magistrados actúen de conformidad con la ley y cuyo contenido esencial se residencia en la previsión constitucional del *artículo 117.3 de la CE*, siendo la independencia económica complemento de la independencia judicial, pero afectando en cuanto medios materiales a ámbitos excluidos del ejercicio jurisdiccional, pues recordando los términos en que se pronuncia la *STC 56/90* “todo

lo relacionado con los medios personales y materiales que sirven de ayuda o auxilio para el ejercicio de la función jurisdiccional, no forma parte del núcleo irreducible de dicha función”.

En suma, el margen de libertad de configuración política del que dispone el legislador para organizar la carrera judicial y su sistema retributivo permite distintas opciones «a priori» respetuosas con el marco constitucional derivado fundamentalmente de los *arts. 14, 23.2, 24, 103.3 y 117 y siguientes de la CE* , pero ello no determina la inconstitucionalidad de la medida legislativa adoptada.

Llegados a este punto, entiendo que procede sintetizar el debate del Pleno de la Sala en los siguientes puntos que, a mi juicio, han sido omitidos al redactar la sentencia correspondiente al recurso nº 14/2004:

1. a) Sobre el planteamiento de la inconstitucionalidad, el legislador admite diversas técnicas y en su elección goza de libertad configurativa, por lo que, atendiendo a sus rasgos materiales, nos encontramos con que sus determinaciones no son irrationales y son consiguientes con los fines proclamados en la *Ley 15/2003* .

25. b) Desde la perspectiva constitucional y su proyección en el contenido constitucional del *artículo 25.1 de la CE* , se fija por el legislador en el *artículo 9.2* concerniente a las retribuciones variables, una medida consistente en la reducción de las retribuciones fijas (integradas por los conceptos expresados en el *artículo 2.2*) por lo que nos encontramos ante una previsión legal, cuya cobertura normativa está constituida por una norma, con rango de ley formal, circunstancia que no excluye la posterior intervención reglamentaria con el reconocimiento, a mi juicio, de la consiguiente habilitación suficiente.

9. c) La cuantía de la disminución retributiva, por no alcanzar el 80 por cien del rendimiento, es de un 5 por cien de la retribución fija, como consecuencia de un incumplimiento en el rendimiento objetivo, que se traduce en una reducción retributiva, rodeada proceduralmente de unas garantías “previo expediente contradictorio cuya reglamentación, trámite y resolución corresponde al Consejo General del Poder Judicial” (*artículo 9.2 Ley 515/2003*).

La minoración de la retribución fija ha de ser entendida como una medida no equiparable al recargo impuesto por el retraso en el cumplimiento de una obligación tributaria como reconoce el Pleno del Tribunal Constitucional en la *STC nº 276/2000* y en la que la atribución al juez, prevista en el *artículo 9.2 de la Ley 15/2003* , conduce al no reconocimiento de la duda de constitucionalidad en el mandato normativo impugnado.

1. d) Este criterio lo desarrolla el *artículo 16 del Reglamento 2/2003* , con pleno respeto a los derechos de audiencia y al necesario emplazamiento personal del destinatario de la medida, pues, en los términos del *artículo 16 del Reglamento (apartado 7)* “todas las comunicaciones que proceda efectuar en el marco del expediente se realizarán mediante fax, correo electrónico o correo urgente” subrayando de esta regulación, en los términos de la *STC nº 145/2004* el emplazamiento personal.

TERCERO.- Sobre el alcance de la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial al elaborar el *Reglamento 2/2003* :

El Consejo General del Poder Judicial era competente para aprobar el *Reglamento de*

Retribuciones 2/2003 para el cumplimiento de la Ley 15/2003 de 26 de mayo , conforme a lo establecido en el artículo 110.2 de la Ley Orgánica 6/85 y los artículos 8 y 9 de la Ley 15/2003, de 26 de mayo , puesto que estos preceptos defieren al Consejo la regulación del sistema para la determinación de los objetivos de rendimiento correspondientes a los destinos de la carrera judicial y el procedimiento de certificación de su cumplimiento por parte de jueces y magistrados, siendo competente el Pleno del Consejo del Poder Judicial, conforme a lo establecido en los artículos 110.2 y 127.8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Se observó en la tramitación del procedimiento, conforme se deriva del examen del expediente, las exigencias procedimentales contenidas en el *artículo 110.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial* , al haber sido oídas las asociaciones profesionales, las Administraciones públicas con competencia en la materia, el Ministerio Fiscal, las Salas de Gobierno de los Tribunales y los Decanos de los Partidos Judiciales, no advirtiéndose vicios in procedendo en la elaboración del Reglamento, sin que se advierta vulneración de la Constitución o de las leyes o se regulen en él materias que la Constitución, las Leyes Orgánicas, los Estatutos de Autonomía o demás disposiciones de rango superior reconocen de la competencia de las Cortes o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

En suma, no se puede cuestionar la potestad reglamentaria del Consejo, en este punto, por los siguientes razonamientos:

1. a) Conforme a la jurisprudencia constitucional (F.j. 26 STC 108/86) la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial debe ser interpretada de forma amplia por constituir una garantía de las funciones que la ley le asigna para la protección de la independencia judicial, por lo que este órgano constitucional ejercita, en este caso, una potestad reglamentaria externa y limitada al Estatuto jurídico de Jueces y Magistrados, en un ámbito -el retributivo- que no forma parte del núcleo irreductible de la

función jurisdiccional. Esta atribución tiene carácter instrumental en la medida en que el Consejo es el órgano de garantía de la independencia judicial en su vertiente externa, que trata de preservar la atribución de esa potestad reglamentaria y que tiene carácter de atributo legal con un fundamento constitucional, implícito en el principio de independencia judicial, cuya salvaguarda es la *Constitución, con sujeción al artículo 122 de la misma*.

1. b) En este caso, le corresponde al legislador regular los aspectos o elementos esenciales del régimen retributivo de los jueces y magistrados y al Reglamento le corresponde determinar las condiciones accesorias para el ejercicio de dicho régimen, de forma que la finalidad que presenta el principio de reserva de ley determina el alcance de la potestad reglamentaria que está condicionada, en cuanto a su validez, a que su regulación sea meramente auxiliar, lo que, como veremos, sucede en la cuestión planteada.

CUARTO.- Adecuación del *Reglamento 2/2003* a la *Ley 15/2003* :

El control que ha de hacerse de este Reglamento, dictado al amparo del *artículo 110.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial* y de los *artículos 8 y 9.2 de la Ley 15/2003* viene determinado por la naturaleza ejecutiva por la que puede calificarse este Reglamento, de forma que sólo sería inconstitucional, sin ser ilegal previamente, en la medida en que fuera inconstitucional la *Ley 15/2003* cuyos preceptos desarrolla, lo que no se cuestiona, tras un amplio debate en el Pleno de esta Sala sobre la incidencia de esta ley en el contenido constitucional del *artículo 24.1 de la CE*.

Entiendo, en aplicación de la doctrina general del Tribunal Constitucional sobre la relación entre la Ley y el Reglamento, en el ámbito de las reservas de ley, que este Reglamento está

referido a la colaboración internORMATIVA entre la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley 15/2003 que no sólo es posible sino que es debida a la necesidad de regular un aspecto muy concreto del régimen estatutario de jueces y magistrados que no incide en el principio de la independencia judicial y que, en mi opinión, no se observa que haya sido vulnerado por disposiciones de la norma reglamentaria.

Tal norma contiene un alcance muy limitado, en la medida en que comprende la regulación de los aspectos complementarios, de carácter formal y procedimental, que no inciden en la definición del Estatuto Judicial efectuado por el legislador, puesto que admitida que la principal garantía judicial sobre la independencia está representada por la Ley Orgánica del Poder Judicial, a la que le corresponde regular el núcleo esencial del Estatuto Judicial, la titularidad de la potestad reglamentaria, en este caso, correspondía al Consejo General del Poder Judicial, que es el órgano constitucional que como reconoce el Tribunal Constitucional, es la imagen de la independencia judicial.

La potestad reglamentaria externa del Consejo General del Poder Judicial ha incidido en el Estatuto jurídico de los jueces y magistrados, como sucede, entre otros, en los Reglamentos sobre la provisión y distribución de vacantes de la categoría de Magistrado (27 de mayo de 1986), la especialización de los jueces de menores (16 de junio de 1987, modificado), los jueces de provisión temporal, magistrados suplentes y jueces sustitutos (15 de julio de 1987), elecciones de los miembros de las Salas de Gobierno (12 de abril de 1989), licencias y permisos (28 de junio de 1989) y tiempo mínimo de permanencia en los destinos (7 de marzo de 1990), procediéndose, con posterioridad a la reforma de la Ley Orgánica nº 16/1994 , a la aprobación de los Reglamentos 1/95 sobre la carrera judicial (modificado), 1/97 sobre el Centro de Documentación Judicial, 1/98 sobre quejas y denuncias y 1/2000 sobre órganos de gobierno, entre otros, admitiéndose esa potestad reglamentaria externa por la doctrina de este Tribunal (por todas, en SSTS de 1 de diciembre de 1995 y 18 de enero de 1996), lo que

supone, necesariamente, que cabe una regulación infralegal que puede ser dispuesta por vía reglamentaria, como sucede en este caso.

En suma, no puede considerarse, como sostienen las partes recurrentes, que tal regulación contravenga la independencia judicial, por no incidir en la plenitud de la función jurisdiccional ya que, conforme al *artículo 403 de la LOPJ*, el régimen de retribuciones de jueces y magistrados ha de fijarse por ley y hasta tanto entró en vigor la *Ley 5/2003*, esta materia era reglamentada por el Gobierno (así el Consejo informó la Orden Ministerial por la que se modificaba la Orden de 30 de diciembre de 1997 sobre retribuciones complementarias por servicios de guardia en el Pleno de 24 de enero de 2001, y en anterior Pleno de 23 de noviembre de 2000, se informó el proyecto de Real Decreto por el que se modificaba la estructura de grupos de población en los destinos de la carrera judicial y fiscal).

Resulta, de este modo, que, en aplicación del *artículo 122.1 de la CE*, invocado por los recurrentes, se reconoce la potestad reglamentaria del Consejo en este ámbito, como un instrumento normativo de colaboración que, a mi juicio, dispone de una previa habilitación legal en la *Ley 15/2003*, cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada.

Si se realizan las consideraciones anteriores es para destacar que la habilitación reglamentaria existente evidencia que ni el Gobierno de la Nación ni las Comunidades Autónomas pueden dictar reglamentos sobre el estatuto jurídico de Jueces y Magistrados, ni sobre sus condiciones accesorias, porque el único habilitado para ello es el CGPJ, pues el *artículo 110 de la LOPJ* le atribuye, con carácter exclusivo, la facultad de dictar Reglamentos de desarrollo de esta Ley para establecer regulaciones de carácter secundario o auxiliar como aquí sucede.

QUINTO.- Razonamientos de la sentencia en el recurso 14/2004.

Discrepo de los razonamientos que se contienen en la sentencia sobre la nulidad del *Reglamento 2/2003* y que básicamente se contienen en los siguientes puntos:

1. a) El *Reglamento 2/2003* , en el Anexo I no tiene en cuenta la dedicación precisa para cada caso concreto, en el ejercicio de la función jurisdiccional, lo que hubiera resultado indispensable para valorar el rendimiento individualizado de jueces y magistrados en el cumplimiento de esa función y otorgar una tutela judicial efectiva. Atiende a unos estandares que parten de una práctica que trata de deducir de unos presupuestos a los que se refiere en abstracto en relación a “tiempos invertidos por grupos de jueces durante un determinado período de tiempo” o la selección de “determinados órganos judiciales como modelos de funcionamiento”.
1. b) El *Reglamento 2/2003* excede de la habilitación legal siendo la independencia garantía del otorgamiento de la tutela judicial efectiva y, por el contrario se fijan unos módulos desde una perspectiva productivista, prescindiéndose de la valoración individualizada de la actividad jurisdiccional para la satisfacción de la tutela judicial, que resulta vulnerada.
1. c) Estas reflexiones, extraídas del análisis que se contiene en la sentencia al resolver el recurso nº 14/2003, concluyen reconociendo la nulidad, en su integridad, del *Reglamento 2/2003 de 3 de diciembre* , al exceder de la habilitación legal que le venía dada por la *Ley 15/2003* .

SEXTO.- Inexistencia de vulneración del *artículo 24 de la Constitución* .

Los argumentos utilizados en la sentencia para concluir reconociendo la nulidad de la totalidad del *Reglamento 2/2003* no ofrecen, a mi juicio, la contundencia necesaria para expulsar del ordenamiento jurídico una norma que está dotada de la habilitación legal necesaria.

El problema de la cuantificación de los módulos que no aparece singularizada en cada destino no tiene la dimensión constitucional que se reconoce en la sentencia, por no incidir en el contenido constitucional del *artículo 24 (1 y 2 de la CE)* que se proyecta tanto en las garantías sustantivas previstas en el párrafo primero (acceso a la jurisdicción, derecho a la prestación jurisdiccional, derecho a la ejecución, utilización de los recursos legales procedentes y proscripción de indefensión) como en las garantías procesales constitucionalizadas del párrafo segundo (derecho a la asistencia y defensa de letrado, al juez ordinario predeterminado por la ley, a un proceso público, sin dilaciones indebidas y con las debidas garantías y a la presunción de inocencia).

Los argumentos utilizados en la sentencia no tienen entidad suficiente para erigirse en un criterio desfavorable para la efectividad de tal derecho fundamental, máxime cuando el carácter de índole prestacional viene conformado por las leyes, especialmente procesales, que determinan su verdadero alcance, como ha reconocido, reiteradamente, la jurisprudencia de este Tribunal y del Tribunal Constitucional (por todas, las *SSTC* núms. 220/93 de 30 de junio -F.J.3-, 124/2002 de 20 de mayo -F.J. 3, y 87/2003 de 19 de mayo -F.J.4).

Por otra parte, la referencia que se contiene en la sentencia, al resolver el recurso nº 14/2004

es genérica y no incide en un caso concreto que causalice la vulneración del precepto constitucional.

Si en el recurso 16/2004 la representación procesal de la Asociación Profesional de la Magistratura alude al *artículo 6 del C.E.D.H.*, en orden a que la aplicación del *Reglamento 2/2003* puede producir una dilación indebida en los procesos, tal afirmación no viene avalada por el análisis de casos puntuales en los que, atendiendo a sus circunstancias, se puede concluir apreciando tal vulneración, por la existencia de una tardanza excesiva o irrazonable, lo que no se acredita en las actuaciones.

SEPTIMO.- Inexistencia de otras causas de nulidad del *Reglamento 2/2003* .

A mi juicio, los requisitos impuestos por el Legislador en la *Ley 15/2003* responden a una razonable finalidad que es asumida, en su integridad y en una línea secuencial, por el *Reglamento 2/2003*, cuyo análisis permite extraer su auténtico significado y los efectos de naturaleza material y formal que debe producir, pues una nulidad total de una disposición reglamentaria, sin analizar previamente su articulado, cuando éste está amparado en una ley cuya constitucionalidad no se cuestiona, es una consecuencia muy grave en nuestro sistema jurídico, que ha de venir avalada por una fundamentación basada en la gravedad de un vicio cuya existencia no constato en este caso, teniendo en cuenta los siguientes razonamientos:

1. a) La validez del *Reglamento 2/2003* se ha subordinado, sin manifiesta extralimitación, a la observancia de los requisitos formales previstos en la *Ley 15/2003* y la competencia para la elaboración reglamentaria correspondía al Consejo General del Poder Judicial. En un sistema normativo como el nuestro, en que se desarrolla un Estado complejo en el que coexisten con el Estado legislador otras Instituciones a las que la Constitución reconoce

potestades normativas autónomas, la reserva de ley ocupa un ámbito material amplio.

8. b) La habilitación específica correspondía a los *artículos 8.1 y 9.2 de la Ley 15/2003* de un modo flexible, mediante la utilización de módulos de dedicación u otros criterios técnicos que se estimasen convenientes y con plenas facultades para la reglamentación del expediente contradictorio del que dimana la minoración de las retribuciones fijas en un cinco por ciento.
 1. c) El procedimiento de elaboración del *Reglamento 2/2003* entiendo que ha cumplido una sucesión de trámites, lo que permite subrayar que era adecuado a los fines de la *Ley 2/2003*, aunque aspectos centrados en la verificación de su idoneidad técnica podrían ser objeto de valoración, pero sin reconocer las graves consecuencias anulatorias que este fallo contiene.

Por ello, el severo régimen de la nulidad absoluta del *Reglamento 2/2003*, en su totalidad y con carácter previo al examen particularizado de su articulado, es una consecuencia, a mi juicio, excesiva, que atenta a los siguientes principios de raigambre constitucional:

- 1º) El de proporcionalidad, al causar un grave daño al interés público concurrente, representado en este caso por el régimen retributivo de jueces y magistrados.
- 2º) El de seguridad jurídica, pues no parece razonable la anulación de un reglamento tres años después de que se haya aplicado normalmente, máxime cuando no hay, en mi opinión, ninguna contradicción básica con lo establecido en la *Ley 15/2003*.

3º) El de conservación de los actos, considerando que es un principio que se utiliza por la jurisprudencia cuando se aprecia que la norma reglamentaria, en mi opinión, era idónea para alcanzar los fines propuestos por el legislador.

4º) El de razonabilidad de la decisión judicial, pues resulta difícil de justificar la adopción de criterios que se apartan de los habitualmente utilizados por esta jurisdicción en donde se residencia el control de legalidad de los Reglamentos, que obstaculizan la realización de un mandato que el legislador formula en la *Ley 15/2003* y que se materializa a través del *Reglamento 2/2003* .

La sostenida extralimitación del *Reglamento 2/2003* no concurría, a mi juicio, pues, en lo esencial, eran dos los aspectos cuya reglamentación los *artículos 8 y 9 de la Ley 15/2003* atribuían al órgano de gobierno del Poder Judicial, a saber: de un lado, la determinación de los objetivos de rendimiento correspondientes a los destinos de la Carrera Judicial y, de otro, los pormenores del procedimiento de certificación de su cumplimiento por parte de los Jueces y Magistrados, destacando como uno de sus elementos de garantía más sobresalientes el expediente contradictorio previo a dicha certificación.

OCTAVO.- Alcance y ámbito del *Reglamento 2/2003* .

La regulación del *Reglamento 2/2003* se estructuraba en dos Capítulos. En el primero se regulaban los procedimientos y órganos competentes para determinar el sistema para la fijación de los objetivos de rendimiento correspondientes a los destinos de la Carrera Judicial, así como para la fijación concreta de dicho objetivo para cada destino o clase de destino con arreglo al sistema previamente determinado y este aspecto, pese a lo resuelto por el Pleno

de la Sala, no constituía, a mi juicio, motivo de nulidad de la norma reglamentaria recurrida cuando en el Anexo I (III Distintos métodos para evaluar el módulo, apartado b) se indica literalmente “se rechaza por imposible, medir la dedicación que para cada caso concreto es precisa, por lo que se atiende a los estándares o medidas que en la práctica resultan”.

El Capítulo II, tenía por objeto el procedimiento de certificación del cumplimiento de los objetivos de rendimiento por parte del Consejo General del Poder Judicial y se dividía en cinco secciones:

1. a) En la primera, se comprendía la primera fase de dicho procedimiento, consistente en la elaboración de un listado provisional relativo a los datos sobre rendimiento de los miembros de la Carrera Judicial y se regulaban los aspectos esenciales del mismo: medios de obtención de la información necesaria para la elaboración del listado, contenido y estructura de éste, así como régimen de publicidad y efectos de su contenido.
1. b) El Reglamento desarrollaba y precisaba en la Sección II de su Capítulo II el concepto jurídico indeterminado («causas atribuibles») de cuya apreciación dependía la consecuencia jurídica consistente en la minoración en un cinco por ciento de las retribuciones fijas.

A tal efecto se preveía con detalle una serie de circunstancias que en todo caso impedían atribuir a los miembros de la Carrera Judicial el incumplimiento del objetivo de rendimiento establecido para su destino, consistente en no alcanzar al menos el 80 por 100 del mismo.

1. c) En la Sección III del Capítulo II se regulaban los procedimientos de corrección de los errores u omisiones eventualmente advertidos en el listado provisional, así como de revisión de oficio, tanto con carácter previo como posterior a la emisión de la certificación sobre el cumplimiento de los objetivos de rendimiento, cuando un Juez o Magistrado figurase incluido en un grupo retributivo superior al que le correspondiese.
 9. d) En la Sección IV del Capítulo II se daba cumplimiento al mandato de reglamentación del expediente contradictorio expresamente contenido en el *artículo 9.2 de la Ley Reguladora del Régimen Retributivo de la Carrera Judicial* y a tal fin se especificaba el objeto de dicho expediente en las distintas situaciones en que procedía incoarlo, y se establecían las normas esenciales que regulaban su tramitación, resolución y efectos.
-
1. e) La Sección V del Capítulo II contenía la regulación de los efectos que la tramitación de asuntos de especial dedicación había de tener en la valoración del rendimiento de los Jueces y Magistrados.
 1. f) En la Sección VI del Capítulo II, se regulaban el contenido y estructura de la certificación definitiva sobre el cumplimiento de los objetivos de rendimiento, así como el calendario anual de su remisión al Ministerio de Justicia y el régimen de publicidad de su contenido.

En la disposición final del Acuerdo se precisaba que dicha regulación sería de aplicación a partir del 1 de enero de 2004 y por último, el Reglamento contenía una disposición adicional y cuatro disposiciones transitorias que tenían por objeto excluir efectos retroactivos desfavorables derivados de la aplicación de los Acuerdos del Pleno del Consejo General del

Poder Judicial sobre módulos de trabajo adoptados el 31 de mayo de 2000 y el 9 de octubre de 2003 a las certificaciones del cumplimiento de los objetivos de rendimiento correspondientes a los dos semestres de dicho año.

La adopción de esos criterios normativos en la norma reglamentaria impugnada, no suponía, a mi juicio, la introducción de una nueva regulación al margen de las directrices legales previas y a priori, no podía llegarse a tal conclusión sin un pormenorizado y meditado análisis del articulado no reconociendo previamente la nulidad total, como se concluye aceptando mayoritariamente.

En efecto, antes de proceder al análisis concreto del articulado, se aducía en los recursos la vulneración del *artículo 9.3 de la Constitución*, desde la perspectiva de la irretroactividad de las disposiciones desfavorables o restrictivas de derechos individuales y desde la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

NOVENO.- Irretroactividad de las disposiciones desfavorables.

Sobre la irretroactividad, el mandato del *artículo 9.3 de la CE* contiene un principio de interdicción absoluta de la retroactividad in peius, limitado a las leyes *ex post facto* sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, como subrayan las *SSTC 27/81, 6/83, 150/90 y 173/96*.

En el caso examinado, el legislador no acuerda la retroactividad sino que afirma en la Exposición de Motivos: “Este componente -variable- exige determinar, en primer lugar, los objetivos asignados a cada destino de la carrera judicial, bien a través del sistema de

módulos de dedicación actualmente vigente, bien mediante otros criterios técnicos que puedan diseñarse en el futuro" lo que supone la utilización de una formulación flexible, que a mi juicio, no traspasa la norma reglamentaria.

Por su parte, el Pleno del CGPJ dedicó el Anexo I del *Reglamento 2/2003* a una propuesta para la actualización de los módulos de trabajo, aprobados en 1998 con la finalidad de aplicarlos en el año 2000 y del apartado primero del Anexo destinado a las funciones de los módulos -que introducen pautas de conducta en cuanto a la productividad exigible al juez en relación al número predeterminado de asuntos que le van a entrar y con relación directa a la planta existente- se infiere que los mismos ya han producido efectos, por lo que los módulos fijados en el año 2003 con aplicación de los criterios de los módulos fijados en el año 2000 (Acuerdo del Pleno de 31 de mayo de 2000), no podían imponer minoraciones retributivas respecto de los ejercicios precedentes.

De esta forma se hubiera aplicado el principio general de la irretroactividad de la norma en los derechos ya consolidados, y tal principio de interdicción de la retroactividad no hubiera sido aplicable a los derechos pendientes, a los futuros o a las meras expectativas de derechos, pues si las consecuencias son para el futuro, aunque se proyecten sobre situaciones iniciadas con anterioridad, la *Ley 15/2003* , en este punto, no es retroactiva, ni tampoco lo hubiera sido el *Reglamento 2/2003* , que tuvo un carácter provisional conforme a las disposiciones transitorias tercera y cuarta, ya que fijaron a partir del 1 de enero de 2004 los objetivos de rendimiento establecidos por el Pleno del CGPJ de 9 de octubre de 2003, en tanto le fueran de aplicación, correspondiendo a dicho órgano la determinación del sistema para la fijación de los objetivos, según el artículo primero del Reglamento.

Por ello, a mi juicio, la constitucionalidad de la ley aparece fortalecida, en este punto, cuando la posible afectación de la norma retroactiva está basada en una regulación provisional,

como aquí sucede.

DECIMO.- Interdicción de la arbitrariedad.

Sobre la interdicción de la arbitrariedad alegada también como fundamento de la impugnación del *Reglamento 2/2003* no es estimado, a mi juicio, el argumento del Abogado del Estado que afirma la prevalencia del principio de equidad, extraído de la Exposición de Motivos de la *Ley 15/2003*, por la razón que el *artículo 9.3 de la CE* prohíbe la arbitrariedad, con la consecuencia de la necesidad de expulsar del sistema jurídico los contenidos no justificados, pues dicho precepto constitucional marca una línea divisoria entre la discrecionalidad o el arbitrio legítimo y la arbitrariedad prohibida, ya que la arbitrariedad y la motivación son conceptos indisociablemente unidos y la identificación de la motivación y la justificación son conceptos reconocidos ampliamente por la jurisprudencia constitucional (por todas, las *SSTC 27/81 y 72/2000*) y por la literatura jurídico-administrativa.

En este caso, la verificación de si la potestad reglamentaria reconocida al Pleno del CGPJ se situaba dentro del marco legal, siguiendo sus directrices, exige adentrarnos en el análisis del contenido intrínseco de cada precepto, ejerciendo un puro control de legalidad (*artículo 106 de la CE*) en el que impera el test de la razonabilidad y su proyección, en este caso, permite constatar (al examinar el Anexo I de la disposición reglamentaria y sus valoraciones previas sobre: I. Funciones de los módulos: A) En relación a la planta, B) Módulos y capacidad de trabajo, C) Módulos en relación con las cuestiones disciplinarias, D) Módulos y retribuciones. II. Variantes de los módulos: A) Módulos de entrada y carga máxima, B. Módulos de salida, de resultado o de dedicación. III. Distintos métodos para evaluar el módulo. IV. Asuntos de especial dedicación. V. Perfeccionamiento de los módulos y VI. Seguimiento del cumplimiento individualizado de estos módulos), que la disposición reglamentaria impugnada contiene una suficiente motivación residenciable en la discrecionalidad técnica, lo que entraña una

memoria justificativa suficiente que explica las razones sobre el rechazo de las sugerencias y observaciones formuladas por los órganos, entidades, asociaciones y jueces informantes en el expediente, lo que constituye un claro indicio del pleno fundamento objetivo de la disposición recurrida, basada en un legítimo arbitrio.

De esta forma, existía, a mi juicio, una razonada explicación de los motivos en que se fundamentaba la norma reglamentaria y si bien la jurisprudencia de esta Sala no exige igual justificación que la que se impone a los actos (por todas, en *STS de 19 de abril de 1993*), el Consejo de Estado, en Pleno, en dictamen de 2 de marzo de 1995 destacó la importancia de la motivación para el control “de la eventual arbitrariedad de la norma” y la jurisprudencia constitucional (en *SSTC números 197 y 205/1992, 173/1996, 182/1997 y 273/2000* , entre otras) ha hecho un uso reiterado de tal principio.

Ello no determina, a mi juicio, el reconocimiento de un propósito desviado del interés general, ni evidencia la ausencia de razones suficientes y capaces de justificar los criterios que desembocaron en los valores numéricos asignados a los respectivos procedimientos, como base de una valoración enmarcada en un serio planteamiento de las distintas opciones y su concreción definitiva, lo que hubiera concluido en el reconocimiento de que la *Ley 15/2003* no fijó pautas en orden a la valoración y la elección efectuada por el Pleno del CGPJ era suficiente, sin que se advierta la carencia de una explicación racionalizada de los criterios asumidos, en coherencia con reiterada jurisprudencia constitucional (por todas, las *SSTC 27/81, 66/85, 108/86, 99/87, 49/88, 67/90, 239/92, 60/93 y 73/2000* , entre otras).

En suma, la dosis de flexibilidad que se otorga a la motivación en el caso de las disposiciones generales (en coherencia con la *STC 51/86* y la *STS de 20 de enero de 1989*) y el reconocimiento de la teoría de las motivaciones implícitas, nos hubiera llevado a la conclusión que el *artículo 9.3 de la CE* no resultaba vulnerado, de acuerdo con la

jurisprudencia de esta Sala, en *sentencias de 26 de febrero y 17 de mayo de 1999, 13 de noviembre, 29 de mayo y 9 de julio de 2001 y 28 de junio de 2004* y ello no hubiera implicado la nulidad del *Reglamento 2/2003*, pues existía un amplio margen de discrecionalidad por parte del Legislador en una cuestión de alta especialización técnica que habilitaba a la potestad reglamentaria del Consejo como fuente de legitimación complementaria, en desarrollo de unos escuetos y flexibles preceptos legales.

UNDECIMO.- Argumentaciones de las Asociaciones recurrentes.

Para las Asociaciones recurrentes, el *Reglamento 2/2003* no se ajusta a los principios proclamados por la ley, ni satisface sus fines, partiendo de los siguientes criterios extractados:

1. a) En cuanto a la función y finalidad de servir de estímulo o incentivo para la calidad del servicio, el sistema de módulos establecido en el Reglamento procura un incremento de la productividad en cuanto a la cantidad de resoluciones judiciales, con olvido de la calidad, propiciando previsiblemente que aquellos jueces y magistrados que se inclinen por la mera cantidad, serán recompensados con mayor retribución, mientras que los que apuesten por la calidad de las resoluciones y, consiguientemente, presten un mejor servicio, serán correspondidos, con una menor remuneración afirmándose que pueden ser incluidos en la ominosa relación de los menos laboriosos.
1. b) En cuanto a la función y finalidad de servir de estímulo o incentivo para la dedicación profesional de los jueces y magistrados, porque tal como se han dispuesto los módulos puede suceder que el resultado no sea el deseado, toda vez que el régimen de imputación

temporal del trabajo establecida permite que un juez o magistrado pueda distribuir a su arbitrio su trabajo y así obtener el 110 por cien de la retribución fija en cómputo anual con el mismo trabajo, que distribuido por igual entre los dos semestres, sólo le daría derecho a percibir el 100 por cien.

1. c) En cuanto al fin de la justicia, porque según lo dicho anteriormente, dos jueces con el mismo trabajo distribuido de forma diferente en los dos semestres del año, obtendrían retribuciones desiguales.
6. d) Se hace referencia al *artículo 6.1 del Convenio de Roma de 1950*, en cuanto proclama el derecho de toda persona a que su causa sea oída, dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, precepto que se puede ver perjudicado por cuanto “en los tiempos fijados para cada asunto materialmente es imposible atender a un examen y estudio que satisfaga las exigencias propias de tal derecho fundamental”, añadiéndose que “pudiera darse el caso de que, ajustándose al mismo, por alguno o algunos jueces y magistrados se diera preferencia a los trabajos que rinden como fruto la obtención de puntos en detrimento de aquéllos que no los generan o rinden menos, pero que resultan imprescindibles en garantía de los derechos de los ciudadanos”.

La precedente impugnación, a mi juicio, entiende prevalente una opinión muy razonable basada en los sistemas de organización de la actividad profesional y los criterios de calidad frente a los de mera cantidad y discrepa del *artículo 8.1 de la Ley 15/2003* que hace referencia a dos conceptos como posibles bases de cálculo: los módulos de dedicación u otros criterios técnicos que estime convenientes el Consejo.

Pero hemos sostenido la constitucionalidad del *artículo 9.2 de la Ley 15/2003* y su consecuencia era la legalidad del *artículo 3 y siguientes del Reglamento 2/2003*, de forma que en este conjunto normativo queda cumplimentado el mandato contenido en el *artículo 8 y concordantes de la ley*, sin que el Reglamento se haya excedido de la regulación legal en cuanto a la previsión del *artículo 8* sobre el objetivo para cada destino en la carrera judicial pues, aunque no se individualiza cada destino, se atiende a una clasificación de órganos jurisdiccionales y de contenidos competenciales, ante el riesgo de la aplicación de cambios por reformas legislativas o alteración en las normas de reparto, especialmente en órganos unipersonales plurales o colegiados, con la consiguiente alteración en la distribución funcional de dichos contenidos, teniendo en cuenta el carácter temporal y provisional de la norma impugnada.

También, en los distintos recursos se ofrecen un conjunto de opiniones acerca de que los módulos pueden ser utilizados para incrementar la cantidad, pero no la calidad, o que pueden permitir conductas consistentes en elevar o reducir artificialmente la productividad, o que pueden dar lugar a que se opte por la resolución de aquellos asuntos que rinden como fruto la obtención de puntos, sin que se incorporen documentos o se prueben situaciones que lleguen a ser reales y efectivas.

Dichas conductas hipotéticas que puedan llegar a ser reales no justifican, en mi opinión, que el Reglamento sea contrario a derecho ni puede constituir causa de nulidad de la norma la posibilidad de que la misma de lugar a corruptelas en el sistema de su funcionamiento, cuya corrección incumbe al Consejo General del Poder Judicial, en circunstancias ajenas a estos recursos.

DUODECIMO.- Otras alegaciones sobre aspectos concretos del Reglamento impugnado.

Según exponen los recurrentes y, conforme al principio de jerarquía normativa, el Reglamento 2/2003 carecería de validez jurídica, pudiéndose destacar los siguientes argumentos utilizados:

1. a) En los módulos se atribuye una misma e idéntica valoración a todos los recursos contencioso- administrativos, cuando es sabido y notorio que son notables las diferencias entre los distintos tipos de proceso e incluso dentro del mismo tipo, la de uno u otro según fuere la materia que sobre cada uno recayere.
1. b) No se toma en consideración en relación con determinados Juzgados, como los de Vigilancia Penitenciaria, los de Familia y los de Menores, la particular incidencia de la intervención de profesionales extrajurídicos y la singular carga inherente a las relaciones del juez o magistrado con los mismos.
1. c) No se valora la carga de trabajo de los incidentes de recusación, instrucción de expedientes disciplinarios, en Salas de Gobierno y según de qué Sala se trate, de la asistencia a la Comisión Mixta cuando las competencias en materia de Administración de Justicia hayan sido objeto de transferencia a las Comunidades Autónomas, de la asistencia a las Comisiones institucionalizadas con los Colegios Profesionales, de la participación en Juntas Electorales, Juntas de Seguridad y Jurado Provincial de Expropiación Forzosa.
1. d) No se contempla la actividad propia de la Presidencia de Sala o de Sección que exige una mayor atención y dedicación.

1. e) Se incurre en trato desigual y discriminatorio al no tenerse en cuenta en relación con las vacaciones de los miembros de la Carrera Judicial si el disfrute de las mismas, por razón de Sala de Vacaciones, Guardias, etc, tiene lugar en el mes de agosto o en los meses aledaños en que el señalamiento es el ordinario.
1. f) Otro tanto cabe decir de las bajas por enfermedad, con licencia o sin ella, si dicha baja no se computa a efectos del rendimiento en ese tiempo.
1. g) Se valora arbitrariamente la asistencia a Salas de Gobierno tan solo por el criterio del tiempo, cuando más trascendente es, sin duda, la dedicación y preparación que ello exige del magistrado antes de su celebración o, incluso, después.
1. h) Es manifiesta la infravaloración por los módulos establecidos de actividades esenciales en el desempeño de la función jurisdiccional, tales como ejecución de sentencias, jurisdicción voluntaria, relaciones y atención a profesionales y a particulares, atención a la oficina judicial.
1. i) Se incurre en error al partir de la base de que en las Secciones de las Audiencias Provinciales no se celebran Vistas, siendo así que, en el régimen procesal establecido por la Ley de Enjuiciamiento Civil, las vistas en el recurso de apelación son preceptivas cuando se practique prueba en la segunda instancia y cabe acordarlas cuando se considere necesario, en términos semejantes a los de la ley antigua.

1. j) Parece olvidarse que en los órganos colegiados las sentencias que resuelven el proceso no se dictan sólo por el Ponente sino que previamente a su redacción por éste, han debido ser estudiadas, deliberadas y votadas por todos los miembros del Tribunal, quienes además, en el caso de la apelación, habrán tenido que asistir y ver la reproducción del soporte en el que se grabó el juicio de la primera instancia.

En este caso, a mi juicio, no basta la invocación genérica del principio de jerarquía normativa ante la falta de razonabilidad por la parte actora de la concreta vulneración legal y jurisprudencial y si lo que se pretende es la inclusión de nuevos supuestos en el texto reglamentario, no corresponde a este Tribunal determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos impugnados.

En este punto, las observaciones críticas no se refieren a problemas de legalidad, sino de técnica normativa y de oportunidad, y cualesquiera que sean las reservas que puedan oponerse a la técnica seguida, ello no supone ni que la norma impugnada sea por esa causa contraria a derecho, ni que la técnica pueda ser objeto de control por la jurisdicción contencioso-administrativa.

No cabe la posibilidad de que esta jurisdicción pueda imponer determinadas concretas redacciones a los preceptos reglamentarios, como reconocen las *sentencias de este Tribunal de 30 de enero de 1990 (Rec. 307-097), 26 de mayo de 1993 (Rec. 243/90), 15 de abril de 1994 (Rec. 215/93), 6 de noviembre de 1984, 5 de junio de 1986, 25 de octubre de 1990, 21 de marzo de 1991, 4 de mayo de 1992, 26 de febrero de 1993 (Rec. 1075/89) y 15 de abril de 1994 (Rec. 237/91)*. En todo caso, y conforme a la jurisprudencia citada, no corresponde a esta jurisdicción el control de la técnica normativa utilizada por el CGPJ en el ejercicio de la

potestad reglamentaria que le atribuye el *artículo 110.2 de la LOPJ*, ni sustituirlle en ese ejercicio, imponiéndole redacciones concretas o contenidos determinados de la norma cuya elaboración le compete, por lo que, en mi opinión, se impone el rechazo de la impugnación global analizada y la particular efectuada, en cuanto a los módulos de entrada y salida, por los Juzgados unipersonales de lo contencioso- administrativo de Madrid y Barcelona, cuyo análisis evidencia la necesidad de una revisión y actualización.

Además, como ya ha declarado esta Sala en situaciones similares (así, en *SSTS de 14 de noviembre de 1996, 9 de diciembre de 1996 y 6 de julio de 2000*) la invocación efectuada era de una gran vaguedad, tratándose simplemente de un juicio de valor difuso que no llegaba a determinar concretos contenidos en los que se hubiera producido una lesión constitucional o legal.

Los razonamientos expuestos hubieran conducido a la desestimación del recurso número 16 de 2004.

Voto Particular

VOTO PARTICULAR

FECHA:03/03/2006

Voto particular que formula el Excmo Sr. D. Ricardo Enríquez Sancho a la sentencia que resuelve el recurso núm. 16 de 2004.

Comparto en lo sustancial el voto particular redactado por el Excmo Sr. D. Juan José González Rivas, en cuanto a la improcedencia de plantear cuestión de constitucionalidad de la *Ley 15/2003, de 26 de mayo*, a la habilitación del Consejo General del Poder Judicial para elaborar el Reglamento impugnado en este proceso y en cuanto a que dicho reglamento responde a la voluntad de legislador de vincular uno de los conceptos del régimen retributivo de los Jueces y Magistrados al rendimiento individual acreditado por cada Juez o Magistrado en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales y profesionales.

Difícilmente puede reprocharse a un sistema retributivo que refleja el rendimiento individual de los Jueces y Magistrados un ataque al principio de tutela judicial efectiva sin cuestionar la constitucionalidad de la Ley que acoge ese sistema.

Por ello discrepo del criterio mayoritario que ha anulado en su totalidad el citado reglamento. Pero también discrepo del Voto particular antes indicado en cuanto, a su juicio, procedía desestimar los recursos contenciosos administrativo interpuestos. A mi entender, la deliberación del asunto debió haber continuado para determinar la adecuación a derecho de los distintos aspectos del acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 3 de diciembre de 2003 impugnados por los distintos recurrentes, en cuyo caso, deberíamos haber anulado tanto su *artículo 7.3* como su Anexo 1.

El artículo 7.3 del acuerdo impugnado se refiere a “los períodos de enfermedad que no hayan generado licencia”, esto es, a las bajas por enfermedad que los jueces y magistrados pueden cursar conforme a lo previsto en el *artículo 374 de la Ley Orgánica del Poder Judicial*. Para estas bajas el reglamento impugnado establece una doble restricción. Si no exceden en el tiempo utilizado de la quinta parte de los días hábiles del periodo de cómputo del objetivo de

rendimiento, ese tiempo no se descontará a fin de reducir proporcionalmente el rendimiento exigido. Si exceden en el tiempo utilizado de la quinta parte de los días hábiles del periodo de cómputo del objetivo de rendimiento, sólo se descontarán de dicho periodo cuando se justifique médicaamente la enfermedad.

Ambas restricciones se oponen a los *artículo 374 y 375.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial*. Al primero, porque este precepto atribuye un derecho al Juez o Magistrado que no está supeditado a ninguna justificación médica. Al *artículo 375.3* porque este precepto establece categóricamente que “las licencias por enfermedad... y las demás licencias y permisos no afectarán al régimen retributivo de quien los disfrute o los haya obtenido”. Aunque esta norma se refiere a “licencias” y “permisos” es obvio que debe aplicarse también a la baja por enfermedad, que se encuentra en el mismo Capítulo VIII, del Libro IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial, referente a “De las licencias y permisos”.

A mi juicio también procede la anulación del Anexo 1 del reglamento impugnado.

La *Ley 15/2003, de 26 de mayo*, ha optado por un discutible criterio de productividad para determinar uno de los conceptos que integran la retribución de los Jueces y Magistrado. Pero ninguna duda cabe de que la puesta en práctica del sistema habría exigido por parte del Consejo General del Poder Judicial la realización de rigurosos estudios que acabasen concretando en cada puesto de trabajo un estándar de dedicación que resultase exigible a su titular con un esfuerzo considerado razonable y que pudiese ser superado con una dedicación extraordinaria.

Entiendo que la determinación de ese parámetro medio en función de una valoración genérica de los distintos actos en que se concreta la actuación profesional de los jueces y

magistrados es adecuada a la finalidad perseguida, porque a través de esas valoraciones, aplicadas a la concreta actividad que se desarrolla en cada órgano jurisdiccional, puede conseguirse fijar el parámetro de dedicación exigible a ese destino, como impone el *artículo 8 de la Ley 15/2003*, permitiendo al Consejo General del Poder Judicial ajustar de modo inmediato el objetivo de cada destino con las eventuales alteraciones que dicho objetivo pueda experimentar al modificarse las normas de reparto. Sin embargo, las alegaciones de las partes y el examen del Anexo 1 del acuerdo, ponen de manifiesto que éste no responde a esos estudios objetivos y rigurosos que deberían justificarlo. No sólo contiene diferencias de valoración de trabajos similares realizados por órganos de distintos órdenes jurisdiccionales, que no cabe sostener con criterios lógicos y cuya justificación no aparece en el expediente, sino incluso diferencias en las materias atribuidas a órganos del mismo orden jurisdiccional, que no pueden respaldarse racionalmente.

No existen otros estudios que los que al parecer fueron efectuados por el Consejo General del Poder Judicial para elaborar unos módulos para información interna de ese organismo, que se han adoptado mecánicamente sin calibrar que la función a que iban a destinarse habría exigido un contraste mas exigente de sus resultados.

Las consideraciones anteriores hubieran debido conducir, según mi criterio, no a la anulación de la totalidad del *Reglamento 2/2003, de 3 de diciembre*, del Consejo General del Poder Judicial, sino solamente de su artículo 7.3 y Anexo I.

Voto Particular

VOTO PARTICULAR

FECHA:03/03/2006

Que formulan los Excmos. Sres. Magistrados don FERNANDO LEDESMA BARTRET, don RAFAEL FERNÁNDEZ MONTALVO, don NICOLÁS MAURANDI GUILLÉN y don PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA a la *Sentencia dictada el 3 de marzo de 2006 por el Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo*, recaída en el recurso contencioso-administrativo número 16/2004 .

Con el mayor respeto a los criterios seguidos por la mayoría de la Sala y al fallo al que han conducido, este voto particular discrepante entiende que, en los términos en que ha sido planteado, según resulta del escrito de demanda, el presente recurso debió ser desestimado. Las razones que imponen tal solución son las siguientes.

1. La *Ley 15/2003, de 26 de mayo*, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, acoge por vez primera el principio de que la remuneración de los jueces y magistrados debe guardar relación con el esfuerzo que hayan demostrado en el desempeño de su trabajo.

Podrá discutirse la oportunidad, conveniencia o acierto técnico de la regulación que establece, pero es constitucionalmente irreprochable. En efecto, da preferencia a los aspectos cualitativos frente a los meramente cuantitativos a la hora de valorar la labor jurisdiccional desempeñada por los miembros de la carrera judicial tal como se aprecia en la incidencia que el rendimiento tiene en el conjunto de sus retribuciones fijas y en los criterios para determinar la variable. La Sentencia no es ajena a esta convicción porque no cuestiona la constitucionalidad de la Ley.

2. El análisis más detallado del esquema retributivo que resulta de la *Ley 15/2003* demuestra lo anterior. Hay en él un primer elemento, la cantidad que corresponde a las retribuciones fijas, que actúa como base del cálculo de la remuneración final. Junto a este concepto, y partiendo de él, se ha previsto una retribución variable cuyo importe se hace depender del trabajo profesional desarrollado por el juez o magistrado en el semestre anterior. Se traduce en una escala que va desde el 95% de las retribuciones fijas (cuando por causas imputables al juez o magistrado su rendimiento esté por debajo del 80% del objetivo), al incremento de estas en un 5% ó 10% (si rinde por encima de un 20% respecto del objetivo), con el intermedio de la percepción del 100% de las retribuciones fijas (para aquél que rinda entre el 80% y el 120% del objetivo o se quede por debajo del 80% por razones que no le sean imputables). La valoración del resultado de la dedicación profesional de cada uno, mediante un sistema técnico, está atribuida al Consejo General del Poder Judicial.
3. Hay que insistir en que tal planteamiento retributivo no es constitucional si se contempla desde la perspectiva de las principales notas con que el texto fundamental diseña la función jurisdiccional, pues ni cuestiona la independencia judicial en su vertiente económica, ya que asegura en cualquier caso la percepción del 95% de las retribuciones fijas, e incorpora cautelas que garantizan la del 100% a quienes no sean responsables del incumplimiento del 80% del objetivo de rendimiento. Tampoco perjudica la tutela efectiva de los derechos e intereses legítimos que los jueces y magistrados prestan. Ciertamente, no se alcanza a comprender cómo se pueden producir esos efectos por aplicarles un principio observado en las relaciones, públicas o privadas, de trabajo a cambio de remuneración. Sobre todo, cuando la Constitución relaciona la eficiencia con el gasto público y predica la eficacia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, a las que no debe ser ajena la Administración de Justicia desde la que aquellos prestan sus servicios, es decir esa tutela efectiva contemplada en el *artículo 24.1 de la Constitución*. De dar crédito a aquellos argumentos habría que llegar a la inaceptable conclusión de que

la independencia judicial y la tutela de los derechos e intereses legítimos de todos dependen del 5% de las retribuciones fijas de los jueces y magistrados. La realidad, en cambio, indica que hay otros resortes, incardinados en lo más profundo de los valores que pertenecen a la esencia de la función pública, que sirven de estímulo al buen ejercicio de la jurisdicción.

4. El Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial impugnado se ajusta a las previsiones del legislador. Se limita, ejerciendo la potestad reglamentaria que le atribuyen la Ley Orgánica y la propia *Ley 15/2003*, a reproducir o a desarrollar los preceptos legales y, haciendo uso de una de las opciones que aquella le ofrece, los acompaña con unos módulos que sirven para valorar el trabajo realizado por cada juez o magistrado a los efectos de esa graduación retributiva que se mueve entre el 95% de las retribuciones fijas y su incremento en un 5% ó 10% en períodos semestrales. Y no incurre en exceso porque, si bien contempla la valoración del rendimiento por grupos o clases que engloban una pluralidad de destinos homogéneos, mientras que la Ley habla de cada destino para cada juez, ese sistema no excluye la consideración del resultado individualizado que arroje el trabajo de cada uno.

El módulo es solamente un inicial criterio de medición del rendimiento judicial. Consiste en un patrón objetivo representado por la determinación para cada clase de órgano jurisdiccional de un preciso número de resoluciones en un período de tiempo pre establecido. Se trata de una estimación técnica, a modo de actividad típica, de la tarea que debe desempeñar ese órgano en circunstancias normales de funcionamiento y dificultad. Pero el módulo no es nada más que esto: una medición inicial del rendimiento según criterios objetivos y cuantitativos. Medición que, además, es provisional y susceptible de revisión e individualización cuando las particulares condiciones del Juzgado o Tribunal o la singular

índole y dificultad de los asuntos que le haya correspondido conocer a un juez o magistrado pongan de manifiesto su inadecuación.

5. Abundando en lo anterior, debe decirse que, en el sistema del reglamento, ese módulo no se impone como una cifra o resultado que indefectiblemente se ha de alcanzar para no sufrir la merma del 5% de las retribuciones fijas. Por el contrario, está sometido a unos procedimientos (la comprobación de los datos por el Servicio de Inspección y el expediente contradictorio) y a unas cláusulas encaminadas a personalizar el objetivo de rendimiento, caso por caso. En efecto, el reglamento contempla un catálogo no cerrado de factores de ajuste de dicho objetivo: de tipo subjetivo (enfermedades, licencias, permisos, etc.), de carácter objetivo (la complejidad de los asuntos) y de naturaleza organizativa (la situación del órgano judicial en lo relativo a los medios y al personal). Catálogo no cerrado porque estas causas son las que “en todo caso” han de operar, de manera que no quedan excluidas cualesquiera otras que pudieran concurrir.

Todo lo cual descarta que se utilicen únicamente parámetros cuantitativos para establecer el rendimiento y confirma que el sistema incorpora factores cualitativos como elementos decisivos de la apreciación final. La constatación de que el reglamento admite la posibilidad de revisar el módulo y, en consecuencia, la individualización del rendimiento caso por caso, al margen de la perfectibilidad del procedimiento, es lo que nos hace discrepar de la idea principal de la Sentencia: la ilegalidad del reglamento porque considera grupos o clases de destinos y no destinos concretos.

6. En estas circunstancias, carece de relevancia que el legislador mencione el destino concreto y el reglamento hable de clases de destino, porque, en su dinámica, las normas que contiene concretan el rendimiento juez a juez, magistrado a magistrado en sus

correspondientes destinos. Y, también, carece de relevancia que no se ofrezca una motivación a las cifras que en el anexo precisan por grupos de órganos, el objetivo de rendimiento, ya que –como dijo esta Sala en sus *Sentencias de 3 y 13 de noviembre de 2003* — el módulo que lo concreta no es un parámetro fijo, sino un mero punto de partida a ajustar en virtud de los factores señalados o de otros análogos. En definitiva, el reglamento, partiendo de una referencia técnica impersonal, lleva a la personalización del rendimiento.

Por lo demás, que estos módulos, siempre perfectibles y necesariamente transitorios –como cualquier criterio técnico que se use para medir el rendimiento judicial por su propia relación con la evolución de la litigiosidad y con la capacidad de la Administración de Justicia para afrontarla– descansen en el número y clase de resoluciones dictadas no es, en sí mismo, contrario a la Constitución ni a la Ley. Asumen un dato objetivo, susceptible de contraste e inocuo para la independencia judicial. Aunque este proceder no sea el único posible ni seguramente el mejor, tampoco es ilegal por tales causas. En este sentido, es menester reiterar que, ni cabe revisar en sede jurisdiccional la conveniencia de una norma, ni su deficiencia técnica es razón bastante para declararla jurídicamente inválida. Y, desde luego, los posibles defectos o irregularidades que se hayan producido en su aplicación, no vician el sistema. Únicamente, exigen del Consejo General del Poder Judicial y de los jueces y magistrados el correcto cumplimiento de sus respectivas tareas.

7. Tampoco se debe pasar por alto que la Sentencia condiciona la legalidad del reglamento al cumplimiento de unos requisitos que, no sólo no están previstos en la *Ley 15/2003* , sino que pueden ser de imposible cumplimiento. Pretender que establezca criterios retributivos con carácter absolutamente individualizado, negando la idoneidad legal de conceptos o mecanismos susceptibles de valoraciones generales supone, de un lado, alterar el mandato legislativo que el reglamento cumple y, de otro, desconocer, sin prueba en

contrario, la imposibilidad en que el Consejo General del Poder Judicial manifiesta -en el Anexo- haberse hallado de medir de antemano la dedicación correspondiente a cada destino concreto. Razón que le llevó a utilizar estos módulos con carácter provisional sin descartar la elaboración de unos nuevos en el futuro próximo.

8. Desde estos razonamientos, han de desecharse, no sólo las tachas de inconstitucionalidad de la ley sino también las de su ilegalidad que cuestionan el sistema elegido por el Consejo General del Poder Judicial o alguno de sus detalles.

En atención a cuanto se ha dicho, lo procedente es la desestimación del recurso y así debería haberlo fallado la Sala.

1. Fernando Ledesma Bartret D. Rafael Fernández Montalvo

1. Nicolás Maurandi Guillén D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva