

LA IMAGEN DE LA JUSTICIA EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

Séptimo Barómetro de Opinión



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Realizado para el CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
por *Demoscopia S.A.*, bajo la dirección de José Juan Toharia.

(Noviembre de 2000)



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO 1: EL NUEVO PROTAGONISMO DE LA JUSTICIA.....	4
1. La extensión del sistema legal:.....	7
2. La búsqueda de una “Justicia total”.....	14
3. Judicialización de la vida pública:.....	17
4. Tribunales de Justicia y desarrollo económico:.....	23
CAPÍTULO 2: LA EVALUACIÓN DE LA JUSTICIA.....	28
1. Evaluar la Justicia: una idea nueva	28
2. Justicia: ¿poder o servicio?	31
3. Un Protocolo para la evaluación de la Justicia: qué y como medir.....	47
4. Qué evaluar: la “buena Justicia”.....	48
5. Cómo evaluar:	57
CAPÍTULO 3: LA OPINIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO EN LA EVALUACIÓN DE LA JUSTICIA.....	61
1. La opinión pública sobre la Justicia: ¿existe? ¿Es relevante?.....	63
2. Administración de Justicia y medios de comunicación.	71
3. ¿Cómo analizar la opinión pública sobre la Justicia?.....	75
CAPÍTULO 4 : LA IMAGEN SOCIAL DE LA JUSTICIA EN ESPAÑA	80
1. La Justicia española a evaluación pública.....	80
2. ¿La imagen de <i>qué</i> Justicia?.....	81
3. La valoración global como punto de partida.....	84
4. Independencia.....	103
5. Imparcialidad.....	119
6. Competencia profesional.....	146
7. Responsabilidad.	155
8. Accesibilidad.	157
9. Eficacia.	163
10. El diagnóstico ciudadano sobre la situación de la Justicia: lo imprescindible y lo evitable.....	166
APÉNDICE:	173
Ficha técnica de la encuesta	173
Cuestionario y resultados globales.....	175
Bibliografía.....	194



INTRODUCCIÓN

El texto que aquí se ofrece contiene el diagnóstico emitido por los ciudadanos españoles acerca de la situación actual de su Administración de Justicia. Dicho diagnóstico ha sido elaborado a partir de las informaciones obtenidas mediante la aplicación, a una muestra nacional estadísticamente representativa de españoles mayores de 18 años, de un “protocolo de evaluación” de la Justicia que aquí se ha puesto a prueba por vez primera. Este intento de utilizar un “protocolo de calidad” como guía o plantilla en la exploración de los estados de opinión es lo que diferencia a este Séptimo Barómetro de Opinión de los seis anteriores, con los que sin embargo guarda una clara relación de continuidad. Lo que ahora se ha pretendido es llevar a cabo una evaluación “con argumento”: es decir, las preguntas utilizadas han sido pensadas y diseñadas para obtener un cuadro de conjunto trabado y coherente. Los datos obtenidos no constituyen en consecuencia un amasijo sin duda interesante pero disperso y desestructurado, sino que responden a un “guión” que les articula y presta un sentido unitario.

Estas páginas podrían llevar como subtítulo una frase de este estilo: “Contribución a una evaluación del estado actual de la Administración de Justicia española a partir de las opiniones que al respecto emite la ciudadanía”. En ella quedan, en efecto, condensados, los planteamientos y objetivos desde los que ha sido diseñado y realizado el estudio que aquí se presenta. En primer lugar, pretende constituir una aportación a una posible evaluación de conjunto sobre la situación de la Justicia. Ello inmediatamente plantea dos interrogantes: ¿por qué habría de ser la Justicia objeto de evaluación? Y, en todo caso, ¿cómo podría realizarse dicha evaluación? Los dos primeros capítulos (“El nuevo protagonismo de la Justicia” y “La evaluación de la Justicia”) tratan de darles respuesta, si no exhaustiva sí al menos suficiente para justificar el presente empeño. Pero además



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

este estudio pretende contribuir a esa hipotética evaluación de la Justicia aportando un solo y específico elemento de los que sería preciso reunir para darla por completa: los estados de opinión existentes al respecto. ¿Tiene ello realmente sentido? ¿Cuál puede ser la aportación de los estudios de opinión a la hora de evaluar la situación de los tribunales? A esclarecer esta cuestión va dedicado el tercer capítulo (“Opinión pública y Justicia”). Finalmente, el cuarto capítulo (“La imagen social de la Justicia en España”) contiene el balance de situación que emite la ciudadanía, -balance como se verá complejo y matizado.

En Apéndice se adjunta el cuestionario utilizado en la encuesta, con las respuestas globales obtenidas, así como la ficha técnica del estudio.



CAPÍTULO 1: EL NUEVO PROTAGONISMO DE LA JUSTICIA

Hasta hace poco en la mayoría de las sociedades occidentales¹ el status social de la Justicia era ambiguo. Su importancia era afirmada de forma tan rutinaria como bombástica, lo que no impedía que las más de las veces su posición real en la dinámica social cotidiana fuera más bien periférica. Ciertamente la Justicia ha tendido a presentar siempre que ha podido una fachada exterior imponente: columnas, escaleras de granito o mármol, una estatua -ojos vendados, balanza en mano- y todo ello coronado por un gran reloj con alguna inscripción latina (“Tempus fugit, lex stat”, por ejemplo) y el contundente rótulo de “Palacio de Justicia”². Una estampa elevada y noble para una institución que en la práctica tenía sin embargo una influencia limitada y cuya actividad diaria giraba en torno a gentes de tan dudosa consideración social como pleitistas y delincuentes. Andar metido en pleitos o tener asuntos con la Justicia implicaba codearse con enredadores y truhanes y nunca ha constituido una carta de presentación social honorable, así que cuanto más lejos de la Justicia, mejor³. Quizá en el fondo esta es la razón por la cual el modo en que funcionaban los tribunales rara vez ha constituido motivo de grave desvelo social⁴.

¹ Me refiero de forma específica a las que cuentan con un sistema legal encuadrable dentro de la familia romano-canónica o civilista.

² Sobre los elementos aparenciales, simbólicos y rituales de la Justicia, véase Garapon (1997 y 2001) y Jacob (1994).

³ La aversión al contacto con la Justicia que impregna la conciencia colectiva queda expresivamente reflejado en esos repertorios de sentencias populares que son los Refraneros. Los compilados por Martínez Kleiser o Rodríguez Marín resultan ilustrativos a este respecto. Por todos los que cabría traer a colación, valga como muestra expresiva éste: “Justicia: Dios la conserve pero de ella nos preserve”.

⁴ La indiferente naturalidad con que, tradicionalmente, la sociedad ha soportado la endémica (y universal) lentitud de la Justicia puede quizá explicarse en parte por el hecho de que, en última instancia, quienes la padecían por lo general “se lo habían buscado”, bien por no haber sido capaces de resolver de mejor manera su pleito, bien por haber incurrido en comportamientos delictivos. Para el conjunto de la sociedad dicho funcionamiento a cámara lenta venía a formar parte de la naturaleza de las cosas, y en última instancia resultaba fundamentalmente irrelevante para la vida cotidiana de los no implicados. En cambio esa misma lentitud pasa a hacerse insoportable cuando, al ampliarse el radio de acción de la Justicia, esta empieza a ser



Este estado de cosas ha cambiado radicalmente en estos últimos años. Como señalan Fix Zamudio y Cossío (1995:15), “la función jurisdiccional de nuestra época se encuentra sujeta a una profunda revisión en virtud de su creciente complejidad, ya que lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo”. La Justicia ya no es lo que era: ha abandonado la periferia social y ha adquirido una centralidad creciente y sin precedentes en la dinámica de las sociedades contemporáneas⁵. Ahora aparece configurada como una válvula reguladora que modula el propio pulso social. Se ha producido, sencillamente, el tránsito desde el *Estado de Derecho* a un *Estado de Justicia*⁶. Y lo que resulta especialmente llamativo de este proceso es que es tan intenso como extenso: está teniendo lugar, de una u otra forma, en todas las democracias contemporáneas.

Este nuevo protagonismo social de la Justicia es resultado de la convergencia de todo un conjunto de factores de muy diversa índole vinculados a cambios sociales, culturales y políticos. No voy a entrar aquí en una exploración exhaustiva

visualizada, potencialmente al menos, como “cosa de todos”, y no sólo de sus tradicionales usuarios.

⁵ Una clara prueba de ello es la nueva “visibilidad” que el tema de la Administración de Justicia ha ganado en los textos académicos referidos al ámbito político y constitucional. Como ejemplos significativos recientes, véase Álvarez Conde (2000), Balaguer *et al.* (1999) y fuera de España Lijphart (1999), que hacen objeto a la Administración de Justicia de una atención detallada y diferenciada. En los manuales clásicos de Ciencia Política o de derecho Constitucional el tema de la Administración de Justicia solía en cambio estar significativamente ausente. Incluso un texto tan clásico en el ámbito anglo-sajón (donde las peculiaridades de la *Common Law* hubieran hecho esperable otra cosa) como el clásico *Modern Democracies* de Lord Bryce, publicado en 1921, apenas si dedica a la cuestión algo más de 30 páginas, sobre el total de casi 1.300 que comprende el libro (y básicamente en referencia a Estados Unidos).

⁶ Tomo esta expresión de García de Enterría (1998), quien la acuñó originariamente en fecha tan temprana como 1962 para aludir a una situación en que el poder público, en todos sus ámbitos y manifestaciones, no queda ya al margen del escrutinio judicial. Me permito utilizarla aquí en un sentido más amplio y genérico para aludir a la nueva situación de protagonismo social de la Justicia.



y monográfica de la cuestión, que desborda ampliamente los objetivos de este libro. Pero sí me parece preciso prestar alguna atención preliminar a cuatro grandes procesos de cambio que me parecen especialmente relevantes para explicar el nuevo papel institucional que la Justicia ha adquirido en la sociedad actual y que están dando al traste con su configuración tradicional.

En primer lugar, ocurre que el sistema legal en su conjunto ha crecido espectacularmente: abarca más temas, afecta a más personas, reconoce nuevos derechos, crea nuevas obligaciones y acrece en consecuencia las funciones de la Justicia. En segundo lugar ha surgido una nueva cultura cívico-jurídica de reclamación, afirmación y defensa de los derechos individuales (unos derechos que no hacen sino desarrollarse y expandirse). En tercer lugar lo que se suele designar como “judicialización de la vida pública” ha alterado significativamente el tradicional radio de acción de los tribunales de Justicia, ampliándolo a cuestiones y ámbitos que solían ser “territorio político”. Finalmente, el reconocimiento de la importancia que una Justicia que funcione adecuadamente tiene para la buena marcha de la vida económica sitúa a los tribunales de justicia en una perspectiva hasta ahora inédita al tiempo que refuerza su relevancia social. El efecto cruzado de estos cuatro grandes factores es lo que, en esencia, da origen a la actual redefinición del papel de la Justicia en la sociedad.



1. La extensión del sistema legal:

En estas últimas décadas el sistema legal (es decir, el conjunto de normas, procedimientos e instituciones jurídicos que lo componen) ha experimentado un espectacular proceso de *ensanchamiento* o *extensión*⁷ extendiendo su radio de acción a ámbitos cada vez más amplios de la realidad social. La vida social ha devenido crecientemente juridificada. Al mismo tiempo, se ha propiciado el uso cada vez más generalizado y frecuente por parte de los ciudadanos de los distintos instrumentos legales puestos a su disposición. El sistema legal ha pasado así a abarcar cada vez más áreas y a incluir en su radio de acción a un número creciente de personas. Y comoquiera que la vida jurídica, en su conjunto, transcurre inevitablemente bajo la sombra vigilante de los tribunales⁸, el ensanchamiento de aquella no puede sino, automáticamente, aumentar la relevancia de éstos. La extensión del sistema legal a nuevos campos abre, inevitablemente, la puerta a nuevas líneas potenciales de acción judicial.

En el caso de España, parece fuera de discusión que a lo largo del último cuarto de siglo se ha incrementado notoriamente la *extensión* del sistema legal. No resulta fácil la medición precisa de dicho ensanchamiento pues no disponemos aún de un repertorio de indicadores sencillo y manejable y a la vez de validez

⁷ Utilizo estos términos en el sentido en que los definen Merryman (1999) y Galanter (1992).

⁸ "La tramitación (entre particulares) de los conflictos transcurre, fundamentalmente, a la sombra de una posible intervención judicial, en caso de fracasar las negociaciones" (Stumpf, 1999:267). La sola presencia, en el paisaje de las relaciones jurídico-sociales, de los tribunales de justicia supone un importante factor condicionante para la dinámica de las mismas. A las partes implicadas les cabe siempre el recurso a la Justicia, y el hecho de que ésta funcione mejor o peor, o sea más o menos diligente, hará que ese recurso sea percibido, según los casos, como más o menos oportuno, beneficioso o conveniente por cada una de ellas. La negociación de las partes en conflicto se reorganizará en consecuencia. La *sombra de la Justicia*, es decir, su presencia en la trastienda de la vida social como instrumento potencial, siempre disponible, termina así incidiendo tanto o más que el uso efectivo y real de la misma sobre la dinámica social, -sólo que de forma indirecta. Al respecto, ver Galanter (1974) y Mnookin y Kornhauser (1979).



probada para medir cuando y cuanto crece un sistema legal. Pero sí cabe al menos efectuar estimaciones al respecto, y con razonable fiabilidad, a partir del análisis combinado de datos⁹ referidos a lo que cabe considerar como la manifestación más significativa del tamaño alcanzado por el sistema legal: el número de *actos* y de *comportamientos*¹⁰ legales que se producen. Por *actos legales* entenderemos las decisiones adoptadas por actores con autoridad dentro del sistema legal: el concepto abarca así desde las normas legales hasta las decisiones de la Administración Pública. El término *comportamientos legales* alude, por su parte, a la respuesta, directa o indirecta, a un acto legal¹¹. Las normas (cualquiera que sea su rango) acotan una determinada parcela de la realidad y prescriben un determinado modo de proceder en relación con la misma. Los actores sociales, por su parte, pueden o no entrar en ese marco de juego, y en caso de hacerlo pueden ajustarse en mayor o menor grado a los modos de actuar en principio prescritos. La combinación entre la mayor o menor expansión del número de actos legales (o normas de todo tipo) y el consiguiente mayor o menor impacto sobre el comportamiento efectivo de los individuos es lo que, en esencia, termina por configurar el tamaño del sistema legal. En consecuencia, la consideración del número de normas promulgadas, de la proporción de personas que entran en contacto con el sistema legal en cualquiera de sus facetas o dimensiones o del número de relaciones jurídicas que se

⁹ Estos indicadores se refieren fundamentalmente a las áreas civil, laboral y contencioso-administrativa. En cuanto al área penal, la confección de indicadores respecto del posible tamaño del sistema legal resulta especialmente compleja. Se trata, en efecto, del ámbito jurídico en que la disposición de las partes, a la hora de decidir introducirse o no en el sistema legal, viene condicionada en mayor medida por factores ajenos a su voluntad. Pese a todo, datos referidos al número de delitos cometidos y/o denunciados, por un lado, y el número de personas en prisión, por otro, pueden proporcionar los límites máximo y mínimo, respectivamente, contra los que evaluar los flujos de asuntos penales ante los tribunales.

¹⁰ Por decirlo con terminología de Friedman (1985:13).

¹¹ Friedman (1985:13-14).



establecen parecen constituir puntos de observación razonablemente reveladores para otear la magnitud de un sistema legal.

a) Más normas: Un primer conjunto de datos que refleja el posible grado de expansión del sistema legal es el número de leyes y normas de todo tipo promulgadas y en vigor, así como el número de actos y decisiones de los distintos órganos de la Administración Pública en desarrollo y ejecución de tales mandatos legales. España no ha escapado en estos años a lo que parece ser el sino de la mayoría de los países industrializados: una casi orgía de generación de nuevas normas, quizá disculpable al menos en parte en nuestro caso por la necesidad de adaptar el sistema jurídico y judicial a una situación política y social radicalmente distinta. El hecho es que, como indica Damaska (1975), "hay un punto a partir del cual la mayor complejidad del entramado normativo (...) contribuye de hecho a incrementar más que a disminuir la libertad de acción de quienes formulan decisiones. Resulta posible sostener con fundamento puntos de vista contradictorios así como encontrar sustentación legal para casi cualquier posición". Lo cual incrementa las probabilidades de terminar recurriendo a la acción dirimente de los tribunales¹².

b) Más integración: Con todo, y pese su obvia importancia, este primer indicador refleja sólo lo que cabe definir como *ley en los libros*, por decirlo con la terminología clásica de Roscoe Pound. La extensión efectiva del sistema legal requiere, además y sobre todo, que dichas leyes *en los libros* pasen a convertirse realmente en *leyes en uso*. Es decir, que más personas queden integradas en el sistema legal, que se incrementen los instrumentos y mecanismos legales, que se

¹² No deja de ser paradójico, como señala Friedman (1985) que a medida que disminuyen los riesgos de todo tipo en la sociedad aumente la incertidumbre legal, cuando son justamente las leyes quienes han propiciado en buena medida dicha mayor seguridad y protección social.



haga un mayor uso de ellos y que aumente el número de relaciones jurídicas de todo tipo.

La proporción de españoles que dicen haber tenido alguna **experiencia personal, de cualquier tipo, con el sistema legal** ha experimentado un llamativo aumento a lo largo de los últimos veinte años. Así el 41% dice ahora haber acudido alguna vez a un abogado para consultar algún asunto: hace sólo dos decenios este porcentaje era, en cambio, apenas la mitad. Esto explica, sin duda, el importante crecimiento experimentado por el número de abogados en ejercicio existente en nuestro país. Por otro lado, el 56% de todos los españoles dice haber acudido alguna vez a un notario para alguna cuestión jurídica. Y algo más del tercio (35%) dice haber tenido algún contacto (de cualquier tipo) con los tribunales de Justicia (véase Tabla 1.1). Ello se traduce en una acrecentada sensación de familiaridad con el mundo jurídico: lo que sin duda explica que en las encuestas de opinión sobre cuestiones jurídicas y/o judiciales el promedio de personas que contestan se sitúe en torno al 90%. O lo que es igual, apenas un 10% se siente tan ajeno al sistema legal como para rehusar emitir opiniones al respecto (véase Tabla 1.1). Es decir, se ha generado una **cultura de pertenencia** que se traduce en la creciente sensación de que el sistema legal no es algo externo y ajeno para el ciudadano medio.

La evolución experimentada por el número de los profesionales jurídicos más directamente vinculados con la tramitación de las reclamaciones jurídicas de los ciudadanos, es decir, el **número de abogados existente**, constituye asimismo un dato revelador en cuanto al grado potencial de contacto e integración de los ciudadanos con y en el sistema legal. Y en este sentido los datos son claros: de un total de casi 28.000 abogados ejercientes en toda España en 1980 se pasa en 1998 a una cifra cercana a 96.000. Es decir, en apenas dos decenios se ha alcanzado una cifra tres veces superior y que en todo caso resulta ser el doble, en



números absolutos, de la que en la actualidad se registra en Francia y algo superior incluso a la correspondiente a Italia, pese a contar España con un tercio menos de población que estos dos países (Véase Tabla 1.2).

No existe aún información detallada respecto del modo de ejercicio profesional del conjunto de los abogados españoles. Un estudio reciente, referido a los abogados ejercientes y residentes de Madrid¹³ (que representan algo más de la cuarta parte del total de la Abogacía española, lo que permite suponer que, en sus líneas básicas, los datos obtenidos son extrapolables al conjunto de los abogados españoles) revela que:

- ❖ Sólo el 38% de los abogados pueden ser considerados litigantes regulares (es decir, llevan como mínimo 20 casos al año ante los tribunales);
- ❖ las dos terceras partes (el 62%), en cambio, tienen muy escasa o nula actividad litigadora, realizando fundamental o exclusivamente funciones de asesoramiento¹⁴.
- ❖ Entre los abogados litigantes, la dedicación prioritaria es al área civil (que incluye asuntos civiles y comerciales), con un 59%, seguida del área penal (19%, de la laboral (15% y de la contencioso-administrativa. Resulta significativo que la distribución proporcional de los abogados litigantes por áreas de especialización resulte ser sustancialmente paralela a la distribución, por áreas, de los flujos de litigación, como puede verse en el cuadro siguiente:

¹³ Toharia , J.J. y García de la Cruz, J.J. (1999 a). El trabajo de campo de la encuesta a que se refiere este trabajo, con una muestra total de 1.500 abogados representativa de los 24.596 abogados ejercientes y residentes existentes al 31 de Mayo de 1999, fue realizado entre el 30 de Junio y el 15 de julio de 1999.



	Distribución de los abogados litigantes de Madrid por áreas de litigación	Distribución por áreas de los asuntos ingresados* en los tribunales en 1998
Civil	59%	30%
Penal	19%	50%
Laboral	15%	14%
Contencioso-Administrativo	7%	6%

*Sin incluir las diligencias penales previas.

Claramente, existe un llamativo paralelismo entre el peso relativo de los casos laborales y contencioso-administrativos sobre el total de asuntos, y el porcentaje de abogados (sobre el total de abogados litigantes) que se dedican a litigar en esas áreas. En el caso de la litigación civil y penal, la comparación de estos dos conjuntos de datos permite concluir que en el caso del área civil predomina una mayor atomización en la distribución entre abogados de los casos, mientras que en el área penal se registra una mayor concentración (una menor proporción de abogados lleva una mayor proporción de casos). Lo que invita a pensar que en promedio los casos penales son de menor entidad, y requieren menos dedicación, que los civiles.

c) Más relaciones jurídicas: En el caso específico del área civil y mercantil, la **actividad notarial** constituye, en España y en general en los países del área civilista o romano-canónica, un indicador especialmente sensible respecto del tamaño de esa concreta parcela del sistema legal¹⁵. En efecto, nuestro sistema legal no hay relación jurídica de alguna entidad o trascendencia que no conlleve, en algún momento, su elevación a escritura pública. El volumen de la actividad notarial constituye así un indicador razonablemente fiable y representativo del

¹⁴ En 1972, el 44% de los abogados madrileños podían ser descritos como litigantes y el 56% como no litigantes (Vid. J.J. Toharia, 1976). Como se ve, parece haberse acentuado la dedicación extra-judicial de la abogacía.

¹⁵ Para la utilidad de las cifras de contratación notarial como indicador del volumen de la actividad jurídica, véase Toharia (1974).



volumen de la actividad jurídica que registra la sociedad. En el caso de España, la actividad notarial registró un incremento llamativo hasta 1975¹⁶ que desde entonces se ha seguido manteniendo (Véase Tabla 1.3). En 1998 el total de actos notariales fue de 5.652.500, frente a algo menos de cuatro millones en 1990 y 2.158.635 en 1975. Es decir, a lo largo de los últimos veinticinco años se ha más que duplicado. Lo cual parece sugerir que esa puede ser asimismo la evolución seguida por el volumen de relaciones jurídicas establecidas en nuestro país¹⁷.

Todos estos datos (y otros de parecido corte que pudieran acopiarse) ponen así claramente de manifiesto que en nuestro país se ha producido una llamativa extensión del sistema legal en su conjunto, algo que inevitablemente se traducido en una redefinición del papel institucional de los tribunales.

¹⁶ Vid. Toharia, 1974.

¹⁷ Los datos de la tabla 3 permiten ver que existe una relación proporcional sustancialmente estable entre el volumen total de asuntos civiles y mercantiles que son tramitados por los tribunales y el volumen total de relaciones jurídicas establecidas. Desde 1975, en efecto, dicha proporción es del orden del 10%, con leves fluctuaciones temporales. Lo cual parece sugerir que, en términos netos, la propensión litigadora real registrable en nuestra sociedad es sustancialmente estable: varía tan sólo en la misma proporción en que lo hace el conjunto global de relaciones jurídicas existentes.



2. La búsqueda de una “Justicia total”:

Esta extensión del sistema legal en buena medida constituye la respuesta a las cada vez mayores expectativas por parte de los ciudadanos de que los daños deben ser prevenidos, las pérdidas compensadas y los derechos activa y atentamente protegidos (Friedman, 1985). Sencillamente, en las democracias avanzadas, y fundamentalmente desde la década de 1960, se ha ido consolidando lo que Friedman describe como un anhelo de “justicia total”. El azar, el accidente, lo imprevisible o lo inevitable tienden a ser factores de disculpa cada vez menos aceptables socialmente. La idea ahora dominante es que tras todo daño o perjuicio hay una culpa y por tanto una obligación de resarcimiento. Y lo que se espera del sistema legal es que garantice que *alguien* esté obligado a prever toda posible contingencia negativa, del tipo que sea, que su evitación sea competencia y responsabilidad de *alguien*, y que caso de producirse un daño *alguien* haya de compensar a las personas que resulten afectadas. Por poner un ejemplo en apariencia trivial, hace aún bien poco una persona que en la calle se lastimara por haber tropezado contra el bordillo de una acera hubiera con toda probabilidad achacado a la mala suerte, o a la propia torpeza, el accidente y sus consecuencias. Hoy día cada vez es más probable que ese mismo accidente desemboque en una reclamación legal al considerar la persona accidentada que alguien debe ser responsable por no haber previsto que ese bordillo podía provocar tropiezos¹⁸. Vivimos, en las democracias avanzadas, en un mundo cada vez más acolchado legalmente. Cada vez más normas jurídicas y más decisiones judiciales buscan dar respuesta a ese nuevo y creciente anhelo de total

¹⁸ Por citar un ejemplo reciente revelador, el 39% de los franceses declaraba en 1999 que en caso de daño originado por alguna pieza de equipamiento municipal mal cuidado lo normal es demandar ante los tribunales a los responsables municipales (Sofres, 1999).



protección legal que la ciudadanía experimenta¹⁹. En su nuevo afán por regular todo, prever todo, y distribuir responsabilidades por todo, el sistema legal se hipertrofia y la sociedad, hiper-juridificada, termina por hacerse más compleja y difícil de vivir, -lo cual no sin cierta paradoja, da lugar a nuevos motivos de queja e insatisfacción²⁰. Queremos estar cada vez más y mejor protegidos pero al mismo tiempo nos quejamos de que la maraña -cada vez más amplia y prolija- de normas y procedimientos establecidos para lograrlo termine siendo agobiante.

Esta nueva y generalizada pauta cultural de búsqueda de la *justicia total* conlleva de forma inevitable la extensión y consolidación de una *cultura de la reclamación*. Los ciudadanos devienen potenciales reclamantes permanentes, y esta es probablemente la cara menos apacible de la sociedad amable y protegida que se anhela conseguir. Cuando se experimenta (o se cree experimentar) un perjuicio,

¹⁹ Un ejemplo reciente, y ya no tan trivial, lo proporciona la reciente sentencia (Noviembre 2000) del Tribunal de Casación francés en el caso Perruche que establece el derecho de un joven de 17 años a ser indemnizado por haber nacido minusválido. Su madre no realizó un aborto terapéutico porque los análisis médicos practicados durante el embarazo indicaron que estaba inmunizada contra la rubéola y que por lo tanto el feto no corría riesgo alguno de contagio de una hermana de cuatro años de edad que acababa de contraer dicha enfermedad. Pero a poco de nacer el niño empezó a experimentar serios trastornos neurológicos que fueron atribuidos al efecto de la rubéola. El asunto dio origen a una larga batalla legal interpretada por algunos analistas como una discusión sobre el hipotético derecho a no nacer en determinadas circunstancias (Vid. *El País*, 18-11-2000, página 34, para una referencia más detallada del caso).

²⁰ En una ciudad del área metropolitana de Madrid -por citar un ejemplo elocuente al respecto- la Concejalía de Acción Social decidió organizar unas clases de baile de salón para personas de la tercera edad, por cierto con gran éxito de público. Uno de los asistentes padeció, sin embargo, un infarto como consecuencia del entusiasmo que sin duda debió poner en sus ejercicios de *salsa* y la familia demandó al Ayuntamiento por no haber advertido que las citadas clases podrían suponer un riesgo para personas con cardiopatías, -conocidas o latentes. Como consecuencia las clases fueron suspendidas exigiéndose a los asistentes, para su reanudación, la presentación de un certificado médico que les garantizase estar en condiciones de asistir a tales clases. Pero los médicos de la Seguridad Social de la localidad se negaron a expedir dicho tipo de certificación por temor a que una nueva, y sin duda imprevisible, incidencia recondujera las reclamaciones contra ellos. Resultado: la búsqueda de total protección acabó dejando sin clases de baile a los marchosos jubilados madrileños.



del tipo que sea, lo usual ya no es resignarse o “dejarlo estar”, sino reclamar²¹. A comienzo de los años setenta, el 68% de los españoles declaraba que, aun en el caso de tener razón, prefería “no armar bronca”²², es decir, optaba por desistir y renunciar a sus posibles derechos. Un cuarto de siglo más tarde, en 1996, dos de cada tres ciudadanos que tienen un problema con alguna autoridad pública (y, por extensión, cabe suponer que con cualquier otra entidad) formulan en cambio una reclamación²³. Todo un vuelco en las actitudes y comportamientos.

Esta *cultura de la reclamación* constituye aún, en España, un fenómeno incipiente, en fase de consolidación. Pese a que cada vez se reclama más, lo cierto es que todavía “en términos globales los españoles reclaman mal: no lo hacen por las vías adecuadas, no ofrecen suficientes datos, se les pasan los plazos, no buscan asesoramiento y no llegan normalmente a racionalizar con objetividad su problema” (García de la Cruz, 1997:32). Aun cuando con deficiencias sin duda pasajeras el proceso parece imparable: sólo le falta mejorar en calidad técnica para alcanzar su pleno efecto. Sin duda tras su emergencia y consolidación está la idea, cada vez más extendida, de que merece la pena reclamar. Y a su vez tras esta idea sin duda se encuentra la creencia de que en última instancia, en el caso de fallar o de no ser atendidos los intentos de reclamación, queda siempre como recurso final de reserva la posibilidad de acudir a los tribunales de Justicia. Estos quedan así configurados a la vez como posibilitantes y garantes de esta nueva cultura de reclamación.

²¹ Sobre el itinerario que va del perjuicio a la reclamación, a la disputa y al litigio, las referencias básicas siguen siendo los trabajos ya clásicos de Miller y Sarat (1980-81) y Felstiner *et alii* (1980-81).

²² Vid. López Pintor R., y Buceta R. (1972:120).

²³ Citado en J.J. García de la Cruz, “Cultura cívica de la reclamación” en Fundación Encuentro, **Informe España 1996** (Madrid, 1997: 31).



3. Judicialización de la vida pública:

La *judicialización de la vida pública*, o expansión del radio de acción de los tribunales de Justicia a asuntos de naturaleza política, “es o puede llegar a ser una de las pautas más significativas en el terreno político en este final del Siglo XX y comienzos del Siglo XXI” (Tate y Vallinder, 1995: 5). Se trata, además, de un fenómeno tan novedoso como llamativamente generalizado en todas las democracias contemporáneas, especialmente (pero no exclusivamente) en las más avanzadas²⁴ lo cual parece sugerir que se trata de un fenómeno que tiene raíces sustancialmente comunes.

Son varios los factores que, matices diferenciales y peculiares de cada caso aparte, han posibilitado o acentuado esta expansión del poder judicial hacia áreas tradicionalmente consideradas políticas. Es decir, hacia temas que solían ser zanjados mediante decisión mayoritaria en el ámbito parlamentario y no por adjudicación en el ámbito judicial.

La tensión *decisión mayoritaria/adjudicación judicial* no es nueva: en realidad es consustancial al sistema democrático y, en una u otra forma, se ha manifestado desde el momento mismo de su aparición. Ambas constituyen mecanismos de encauzamiento y resolución para problemas y conflictos sociales cuyo tratamiento, en principio, les es propio. La formulación de normas y la definición de políticas públicas constituye el ámbito natural de la *decisión mayoritaria*. La aclaración de cómo procede aplicar las normas vigentes en aquellos casos en que surgen discrepancias al respecto entre dos o más partes es, en cambio, lo propio de la *adjudicación judicial*. En teoría, pues, se trata de mecanismos decisorios diseñados para complementarse sin interferirse. Y sin embargo buena

²⁴ Véase, por ejemplo, Shapiro (1994) y Laffon (1994).



parte del proceso histórico de articulación constitucional de la Justicia en el marco de la democracia corresponde justamente a los intentos por delimitar cual debe ser el radio preciso de alcance de uno y otro sistema de decisión. Ocurre que en la práctica son frecuentes los problemas fronterizos: bien porque los tribunales se vean impelidos (a instancia de parte o por propia iniciativa) a dictar resoluciones que, de hecho, equivalen a la formulación de políticas públicas, bien porque les lleguen formuladas en términos jurídicos (es decir planteados de tal suerte que requieran de adjudicación judicial) cuestiones de índole política (es decir, que parecería más apropiado resolver por decisión mayoritaria en el ámbito parlamentario).

Como sugiere Vallinder (1995:24), más que plantear las alternativas *adjudicación judicial* y *decisión mayoritaria* como elementos contrapuestos y excluyentes de una dicotomía, procede visualizarlas como los polos extremos de una escala con niveles distintos de gradación y combinación entre ambas. Uno de tales polos teóricos extremos sería el *mayoritarismo radical y a ultranza*²⁵ : en este planteamiento la única forma legítima, en democracia, de adoptar decisiones y resolver conflictos (*todos* los conflictos) sería atendiendo a la voluntad popular tal y como se expresa a través de las decisiones mayoritarias de sus representantes debidamente elegidos. El polo extremo opuesto correspondería a un supuesto irreal de adjudicación judicial universal o de *gobierno de los jueces*²⁶ e implicaría que sólo la acción judicial, imparcial e independiente, podría garantizar el predominio del imperio de la ley (de la ley *democrática*) en todos los casos y situaciones de conflicto. Pues bien, en la práctica la inmensa mayoría de las democracias contemporáneas se sitúan en algún punto intermedio a lo largo de

²⁵ En la forma extrema en que, por ejemplo, lo entendía la Asamblea Constituyente francesa de 1789 (Laffon,1995). El juicio con jurado puede ser percibido, en este contexto, como una manifestación, parcial y simbólica, de este principio *mayoritarista* en el propio ámbito de la Administración de Justicia.



dicha escala. Los acontecimientos coyunturales de la vida pública son los que hacen que, en un determinado momento, pueda predominar en términos relativos la presión social a favor de algún mayor acercamiento hacia uno u otro de esos dos polos extremos. La buena salud democrática sin duda requiere una combinación razonablemente armoniosa de tales dos planteamientos sin que la versión extrema de ninguno de ellos llegue nunca a hacerse absolutamente dominante. Ahora bien, determinar el punto exacto a partir del cual la inclinación hacia el mayoritarismo o hacia la adjudicación judicial empieza a constituir una tendencia patológica susceptible de poner en peligro la fortaleza y viabilidad del sistema democrático en su conjunto es algo abierto a la especulación y al debate. Lo normalmente esperable es que se produzcan movimientos pendulares moderados, más o menos cíclicos y reactivos, que den lugar al predominio relativo de uno u otro de tales principios (mayoritarismo o adjudicación), en un contexto general de clara delimitación de los respectivos ámbitos de competencia.

En todo caso la actual expansión del poder judicial viene a suponer un cierto desplazamiento en la sociedad actual hacia el primero de los polos de dicha escala, -es decir, hacia el decisionismo judicial.

¿Por qué? ¿Qué es lo que está detrás de este generalizado auge (siempre en términos relativos) de la confianza en la resolución judicial, y no política, de determinados conflictos? Tate (1995:27 y ss) establece un catálogo de posibles razones para esta tendencia que, en esencia, cabe reducir a las siguientes:

- a) En primer lugar, el hundimiento de los sistemas totalitarios en la Europa del Este y la creciente expansión y consolidación de la democracia en América

²⁶ En la forma en que, por citar un ejemplo ya clásico, lo planteaba Lambert (1921).



Latina (y también en Asia y aun en Africa). A la búsqueda de una efectiva separación de poderes las nuevas democracias tienden a sobre-enfatizar (probablemente como reacción frente al pasado reciente y a la vez como forma de tratar de conjurarlo) la importancia de un poder judicial fuerte que pueda someter a escrutinio los actos de los distintos órganos y autoridades del Estado. El péndulo tiende así a ser desplazado en esos casos con alguna mayor fuerza hacia el polo de la adjudicación judicial.

- b) El cuestionamiento ante los tribunales de los actos y decisiones de las diferentes Administraciones públicas tiende a generalizarse a medida que la cultura democrática se consolida y profundiza. En España, tras el franquismo, es justamente la litigación contencioso-administrativa la que experimenta un llamativo proceso de acelerado crecimiento, llegando a ser claramente dominante en la segunda instancia (Pastor, 1993).

- c) La cada vez más generalizada puesta en práctica, de forma efectiva y continuada, de políticas de defensa de los derechos humanos implica, automáticamente, la atribución de un nuevo ámbito de competencias de enorme potencial expansivo, a los tribunales de justicia (en cuanto aplicadores e intérpretes naturales del derecho). En realidad, lo que constituye la justificación última de la *adjudicación judicial* como posible sistema decisorio alternativo al *mayoritarismo* es justamente su especial aptitud para afirmar y proteger los derechos individuales, sobre todo en el caso de las minorías. Significativamente, la ya mítica sentencia *Marbury vs Madison*, dictada en 1803 por el Tribunal Supremo de Estados Unidos y que vino a consagrar ni más ni menos que el principio de la *judicial review*²⁷, alegaba justamente

²⁷ Es decir, la competencia de los tribunales de Justicia para calibrar la posible inconstitucionalidad de una norma legal.



como elemento justificativo último de toda su argumentación no perseguir otro fin que la defensa de los derechos individuales²⁸. Tocqueville, por cierto, había ya anticipado²⁹ que a medida que la democracia se expandiera y consolidara acabaría correspondiendo cada vez en mayor medida a los tribunales de justicia la tarea de proteger los derechos de los grupos minoritarios.

- d) La utilización de los tribunales de justicia por parte de grupos de interés o ideológicos que perciben en la vía jurídico-judicial un camino alternativo y más favorable que el estrictamente político para lograr el reconocimiento y respaldo legal de sus pretensiones.
- e) La ineficacia de los órganos de decisión mayoritaria (es decir, el colapso, bloqueo o morosidad del parlamento): la falta de pericia y flexibilidad de los actores políticos para lograr acuerdos que zanjen las disputas parlamentarias pueden derivar en su replanteamiento en forma de disputas sobre *derechos* y por lo tanto en su remisión al ámbito judicial, donde los grupos minoritarios pueden considerar que existen mayores posibilidades de sacar adelante sus planteamientos.
- f) El descrédito o falta de confianza en los actores políticos que puede provocar que determinados grupos sociales realicen un sistemático *by-pass* parlamentario, formulando en clave jurídica ante los tribunales cuestiones cuya forma de resolución más apropiada hubiera sido política, es decir, mediante decisión mayoritaria de la representación popular.

²⁸ Véase García de Enterría (1998:196).

²⁹ “La fuerza de los tribunales ha sido, en todos los tiempos, la mayor garantía que se puede ofrecer a la independencia individual, pero esto es especialmente cierto en los siglos democráticos; en ellos los derechos y los intereses particulares estarán siempre en peligro si el poder judicial no crece y no se extiende a medida que las condiciones se igualan” (es decir, en



- g)** En determinados temas especialmente candentes o de particular capacidad erosionante de cara a la opinión pública, los actores políticos pueden optar por delegar la canalización o resolución de los mismos a las instancias judiciales.

Tras varios de los factores incluidos en esta enumeración lo que en realidad subyace es un inadecuado funcionamiento de las instancias representativas. En ese sentido, y como señala Garapon (1996), la expansión del poder judicial a que ello da lugar no constituye precisamente un síntoma de consolidación, avance o refuerzo de la democracia, sino más bien un riesgo de debilitamiento y erosión de la misma. Esta sería sin duda la cara “*patológica*” de la judicialización de la vida pública. Pero el fenómeno tiene también una cara incuestionablemente positiva: sencillamente, en una democracia no puede existir inmunidad judicial para ningún titular o ejerciente de un poder público (García de Enterría, 1998).

lenguaje tocquevilliano, a medida que las sociedades se democratizan). Tocqueville (196, e.o. 1840: 331).



4. Tribunales de Justicia y desarrollo económico:

La idea de que la existencia de un sistema judicial eficiente constituye una pre-condición indispensable para el mejor desenvolvimiento de la actividad económica se remonta, cuando menos a Hobbes³⁰ y aparece expresada también, un siglo más tarde, en la obra de Adam Smith³¹. Pero es sólo muy recientemente (en realidad, en este último decenio) y sin duda como consecuencia del impacto que supone la plena recepción de la obra de Douglas C. North³² cuando se registra una generalizada aceptación de la idea de que la optimización del funcionamiento de la economía guarda relación estrecha y directa con la existencia de instituciones judiciales que funcionen adecuadamente. Así, y por citar una referencia reciente y especialmente significativa, el **World Development Report 1997**³³ del Banco Mundial (subtitulado **"The State in a Changing World"**) concluye a partir de las informaciones proporcionadas por 3.600 empresas en 69 países distintos que la existencia de un sistema judicial deficiente en cuanto a su organización y funcionamiento constituye un obstáculo de primer orden para el desarrollo de la vida económica. La existencia de instituciones judiciales eficaces forma parte,

³⁰ En **Leviathan** (1651) Hobbes señala que en un contrato entre dos partes "la que cumple primero con lo pactado no tiene garantías de que la otra lo haga a continuación, pues el poder de la palabra, por sí sólo, sin el temor de algún poder coercitivo adicional, es demasiado débil para embridar la ambición, la codicia, la cólera y otras pasiones humanas" (Parte I, capítulo 14. Traduzco de la edición de Bobbs-Merrill, Indianapolis/New York, 1958, p.115).

³¹ En el Libro Quinto de su **Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations** (1776) escribe Adam Smith que "el comercio y la industria rara vez florecen durante mucho tiempo en un estado que no disfruta de una administración regular de la justicia, donde el pueblo no se siente seguro en la posesión de sus propiedades, donde el cumplimiento de los contratos no está amparado por la ley y donde la autoridad del Estado no se ocupa regularmente de obligar a que paguen sus deudas todos aquellos que pueden pagarlas. En suma, el comercio y la industria no pueden progresar en ningún estado donde no haya un cierto grado de confianza en la justicia". Cito de la edición de C. Rodríguez Braun, **La riqueza de las naciones** (Madrid, Alianza, 1999 , p.781).

³² Fundamentalmente su **Institutions, Institutional Change and Economic Performance** (Cambridge, Cambridge University Press, 1990).

³³ New York, Oxford University Press.



viene a concluirse en dicho Informe, de ese capital institucional o “*capital social*” (por utilizar la terminología del propio Banco Mundial) que, junto al económico y al humano, resulta imprescindible para lograr economías más eficientes y competitivas.

La literatura –y la investigación– sobre las consecuencias que posibles inadecuaciones o rigideces del sistema jurídico-judicial puedan tener sobre la actividad económica y comercial ha conocido un florecimiento espectacular en estos últimos años. Sin pretender dar aquí cuenta detallada de la misma³⁴, sí parece en cambio procedente señalar que no toda se refiere, como quizá en principio podría pensarse, a países en vías de desarrollo. El tema afecta también a países del “primer mundo”. Por supuesto, con matices diferenciadores importantes: en el caso de los países en vías de desarrollo la conclusión general que emerge de la investigación disponible es la necesidad perentoria de promover sistemas jurídico-judiciales “modernos”³⁵ como paso previo imprescindible para el mejor desarrollo económico. En el caso de los países desarrollados la cuestión es otra: la investigación se centra específicamente en la detección de posibles zonas de disfunción en sistemas legales ya asentados y que, justamente por contar con una larga trayectoria de legitimación, consolidación y enraizamiento, pueden haber generado rigideces, anquilosamientos o desacoplamientos con respecto a otras dimensiones de la vida social como, por ejemplo, la actividad económica. Así se explica, por ejemplo, que en la literatura especializada se hable de la importancia de la

³⁴ Puede verse un excelente resumen en Richard E. Messick, "Judicial Reform: a Survey of Issues", World Bank, August 1997, mimeografiado.

³⁵ Convencionalmente, se designa con esta etiqueta a aquellos sistemas que presentan niveles elevados de independencia, competencia y eficiencia. Es decir, a los que garantizan un amplio básico grado de independencia (sobre todo -pero no exclusivamente- política) a quienes desempeñan las funciones judiciales, que está integrado por profesionales competentes y adecuadamente seleccionados y preparados y que funciona de forma razonablemente eficiente.



reforma judicial para el mejor funcionamiento de la economía en referencia tanto al caso de Ghana, como al de Méjico, Brasil, Italia o España. Por distinto que pueda ser (y de hecho sea) en cada uno de estos casos el sentido y alcance de una tal “reforma” lo cierto es que ésta apunta a un mismo y común objetivo global: favorecer la existencia de economías más eficientes detectando en el entorno jurídico-judicial trabas superfluas o innecesarias que puedan lastrar el funcionamiento de las mismas. En el caso de España, por ejemplo, estudios recientes³⁶ han revelado que, en opinión del 82% de los empresarios, una de las inversiones prioritarias que debería hacer el Estado para mejorar la competitividad de la economía es sencillamente aumentar los recursos de todo tipo destinados a la Administración de Justicia. La consecuencia de todo ello es una nueva e intensa atención por los problemas de la Justicia, pero esta vez desde un ángulo totalmente novedoso: la de su consideración como agente económico de primer orden. Esta apertura hacia el mundo jurisdiccional de un área de conocimiento como la economía, tradicionalmente desinteresada y ajena al respecto³⁷, viene a atribuir a la Justicia una importancia de primera magnitud en un ámbito de la vida social en el que tradicionalmente su impacto había tendido a ser considerado como inapreciable.

Para un examen más detallado de estos rasgos, vid. J.J. Toharia, "La buena Justicia y la independencia judicial" en *Justicia y Sociedad* (PNUD, nº 3, Oct. 1999) y *supra*, Capítulo 2.

³⁶ Véase Toharia 1998 y 2000. Y asimismo las Actas de las “*Jornadas sobre Reforma Judicial y Crecimiento Económico*”, Fundación ICO, Madrid, Octubre 2000.

³⁷ En el caso de España hay que resaltar la labor pionera de Santos Pastor en el análisis económico de la Justicia . Véase al respecto Pastor (1993).



TABLA 1.1	
Porcentaje de españoles mayores de 18 años que dicen que...	
Han tenido alguna vez contacto con el mundo de la Justicia	25
Han acudido alguna vez al despacho de un abogado	36
Han acudido alguna vez a un notario*	56
Han sido víctimas de algún delito en los últimos doce meses	10
Tienen algún familiar o amigo íntimo que han sido víctimas de un delito en los últimos doce meses	10
Porcentaje promedio de entrevistados que contesta a las preguntas del 7º Barómetro del CGPJ	90

* Este porcentaje corresponde al año 1997.

TABLA 1.2			
Número total de Abogados ejercientes en España			
Año	Abogados ejercientes Residentes*	Tasa/100.000 habitantes	Indice (1980 = 100)
1980	27.983	75	100
1985	38.730	101	138
1990	55.076	138	197
1994	74.990	188	267
1998	96.000	240	343

El dato referido a 1998 es una estimación provisional.

*Abogados ejercientes residentes: los Abogados han de pertenecer a un Colegio, como ejercientes o no ejercientes. En la actualidad existen en España 83 Colegios de Abogados, es decir 33 más que provincias. Para colegiarse, un abogado debe estar en posesión del título de Licenciado en derecho, presentar una solicitud con el aval de dos abogados colegiados y darse de alta en el pago mensual de cuotas. No hay ningún tipo de examen de admisión, si bien en la actualidad se está considerando el establecimiento de algún mecanismo de entrada. Históricamente, para poder ejercer en el territorio de un determinado Colegio (que puede ser una provincia, una ciudad o un partido judicial, según los casos) es precisa la pertenencia a ese Colegio de Abogados, -limitación que desaparece a partir de 2001. Ello ha dado lugar a un cierto número de afiliación múltiple. Para evitar confusiones, los datos de esta Tabla se refieren exclusivamente a abogados ejercientes y residentes. Los abogados "no ejercientes residentes" totalizaban 10,487 en 1980, 15,260 en 1985, y 27,103 en 1990 (no hay datos para años posteriores). Un abogado colegiado no ejerciente tiene derecho a determinadas prestaciones (servicio médico, mutualidad) por las que ha de abonar una determinada cuota.



TABLA 1.3 Total de asuntos civiles ingresados en los Juzgados de Primera Instancia y Total de actos notariales (1975-1998, años escogidos)			
	TOTAL asuntos ingresados	Total de actos notariales	% que representan los asuntos ingresados en primera instancia sobre el total de actos notariales
1975	290.007	2.158.635	9,9
1978	251.698	2.550.437	9,9
1979	249.492	2.735.088	9,1
1983	358.077	2.995.094	12,0
1985	353592	3.525.035	10,0
1988	377.238	4,071.440	9,3
1991	584.588	4.161.759	14,1
1994	673.730	4.726.656	14,3
1998	515.698	5.652.200	9,1

Fuente: INE y Consejo General del Poder Judicial. Los datos referidos a actos notariales no incluyen los protestos de documentos cambiarios.



CAPÍTULO 2: LA EVALUACIÓN DE LA JUSTICIA

1. Evaluar la Justicia: una idea nueva

La Justicia ha pasado a adquirir mayor protagonismo en la escena social. Y en el escenario social, como en cualquier otro, la luz de los focos tiende a concentrarse preferentemente sobre las figuras estelares. Pero una mayor cercanía a las candilejas contribuye también a que resulten visibles achaques, carencias y deficiencias que en la penumbra lograban pasar inadvertidos. Así ocurre que a medida que la Justicia gana en consideración pasa a ser vista como cada vez más deficiente. No es por ello de extrañar que el nuevo protagonismo social de los tribunales de Justicia se presente de la mano de una crítica cada vez más generalizada y pormenorizada de su organización y funcionamiento.

Al devenir materia noticiable la Justicia se ve sujeta al mismo grado de cobertura mediática que otras parcelas de la vida pública. Nadie cuestiona ya que, en una democracia, cuanto concierne al sistema judicial pueda ser objeto de libre y público escrutinio y que “el derecho a criticar a los jueces puede constituir una de las salvaguardas que garantice la alta calidad de su actuación” (Pannick, 1987:128)³⁸. En este terreno, y tras la consolidación del actual sistema democrático, España no se ha quedado precisamente atrás. Ya no existe el delito de desacato (que en nuestro país ha quedado exclusivamente para las películas y *teletfilms* estadounidenses) y la libre información sobre los tribunales, así como la

³⁸ Afirmación ésta que cuando fue realizada en el Reino Unido, en 1969, por el *Committee on the Law of Contempt* (Comité parlamentario encargado de evaluar la legislación vigente sobre el delito de desacato) resultó en cambio llamativa por el reconocimiento positivo explícito que realizaba de la crítica a la acción de los tribunales.



crítica (no sólo académica o doctrinal, como antes) a sus sentencias y decisiones, y aun a los propios jueces³⁹ constituye una práctica extendida y usual.

Pero resulta llamativo que esta generalización y creciente aceptación social de la crítica puntual o episódica a jueces y tribunales como algo consustancial a la vida pública democrática no haya desembocado aún en casi ningún país en una exigencia igualmente generalizada y asumida de que la Justicia sea objeto, de forma periódica, de una evaluación global, ponderada y razonada que establezca la calidad real de su desempeño. ¿No parecería más beneficioso que el escrutinio social de la Justicia no se manifestara casi exclusivamente a través de alfilerazos informativos (ocasionales, parciales, con frecuencia tan erráticos e intensos como efímeros y sin mayores consecuencias) sino que pudiera además discurrir por el cauce más sereno y ponderado de en una auditoria recurrente y global que permitiera la evaluación de deficiencias, problemas y logros? Y sin embargo lo cierto es que, por el momento, la evaluación regular y rutinaria del funcionamiento de la Justicia es una realidad consolidada únicamente en un número muy reducido de países⁴⁰, se encuentra en una fase experimental y tentativa en algunos pocos casos más⁴¹ y constituye tan sólo una mera posibilidad o anhelo de futuro en la inmensa mayoría.

³⁹ Y aquí es donde, de forma especial, se ha ido quizá demasiado lejos. Insultar a un juez, en España hoy, sale barato: en realidad sale gratis, como algunos casos recientes han puesto lamentablemente de manifiesto. Este tránsito desde la protección excesiva anterior, bajo el franquismo, a lo que ahora parece una excesiva desprotección abre un peligroso camino para aquellos inculpados que traten de quitarse de encima al juez natural para tratar así de teledirigir su propio enjuiciamiento. Basta con proferirle graves ofensas personales y esperar a que el juez agraviado plantee la correspondiente querrela criminal, lo cual automáticamente le contaminaría y descalificaría para seguir en el caso. Evidentemente el juez puede no caer en la trampa y hacer oídos sordos: en este supuesto podrá seguir con el caso pero a cambio de exhibir paciencia y espaldas tan anchas como no se exigen a ningún otro servidor público y más propias sin duda de picadores o árbitros de fútbol.

⁴⁰ Fundamentalmente, Estados Unidos y Australia. En Italia, a comienzos de los años setenta, Renato Treves dirigió el que puede ser considerado como el primer intento de balance global de la situación de la Administración de Justicia (véase Treves, 1972).

⁴¹ Por ejemplo, Holanda, Canadá e incluso España, como vamos a ver más adelante.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

¿Por qué ocurre así? ¿Qué es lo que hace que la puesta en marcha de mecanismos evaluadores de la Justicia resulte tan dificultosa? La respuesta a este interrogante es doble. La primera de orden ideológico: debe predominar en la sociedad, y especialmente en los ámbitos judiciales, una forma de entender la naturaleza de la Justicia que haga posible la idea misma de una evaluación de su funcionamiento. La segunda, de carácter puramente técnico, es que existan además los mecanismos e instrumentos técnicos adecuados para llevar a cabo de forma razonablemente solvente dicha evaluación.



2. Justicia: ¿poder o servicio⁴²?

La idea de que la Justicia pueda ser objeto de un escrutinio sistemático y público equivalente al que inescapablemente experimentan todas las demás instituciones del Estado suele todavía provocar un asombro receloso, cuando no una clara resistencia. En fecha tan reciente como 1989, y en una democracia tan consolidada como sin duda es Francia, la propuesta de incluir a la Justicia en la nómina de *servicios públicos* obligados a rendición periódica y detallada de cuentas resultaba todavía “un concepto nuevo”⁴³; para muchos sin duda también, tanto en el país vecino como en otros incluyendo el nuestro, una osadía o un despropósito. Es cierto que en democracia nadie que detente algún tipo de poder o autoridad puede quedar exento de la correspondiente dación de cuentas sobre su desempeño, por alta que sea su dignidad o por excelsas que sean sus funciones. Pero es asimismo cierto que hasta ahora se había tendido a considerar que de alguna forma la Justicia quedaba exenta de una tal obligación. La idea misma de *evaluación* implica, ciertamente, una cierta *desacralización* de aquello que se pretende evaluar, que no puede encontrarse sobre un pedestal intangible, por encima del bien y del mal. En el caso de la Justicia, la idea de someter su funcionamiento a escrutinio evaluativo sistemático y regular implica poner en cuestión que el solo hecho de existir sea, sin más, lo que justifique su existencia. Es decir, supone enfocarla desde una concepción *instrumental* y no ya *finalista*: la Administración de Justicia no como un fin en sí misma, sino como un medio para conseguir determinados fines sociales. Y es el grado de cumplimiento en la práctica de tales fines lo que puede ser objeto de medición y evaluación.

⁴² Esta sección es tributaria en buena medida de planteamientos e ideas ya expuestos en Toharia (1999 b, 2000 b y 2001).



Esta concepción instrumental de la Justicia equivale a desplazar el énfasis desde su tradicional (y más nominativa que real) configuración como *poder* a su condición de *servicio*. Y esta propuesta de tránsito con frecuencia despierta recelo u hostilidad. De alguna forma hay quien todavía considera que por ese camino la Justicia puede quedar degradada o minusvalorada y por tanto dañada en su esencia íntima. Tras esta reticencia frente a la idea de la Justicia-*servicio* late en realidad un profundo y extendido malentendido en el que merece la pena detenerse brevemente pues constituye la raíz de muchas de las disfunciones actuales que aquejan a la Justicia y lastran su funcionamiento. El malentendido guarda relación ni más ni menos que con la forma de determinar cual es la posición y el papel de la Justicia en una democracia y tiene un doble origen.

La primera fuente de confusión sobre esta cuestión deriva de una lectura errónea, pero rutinariamente dada por buena, del texto que por vez primera vino a configurar a la Justicia como *poder*⁴⁴. Me refiero, evidentemente, al ***Espíritu de las Leyes*** de Montesquieu. La separación de poderes que se plantea en ese texto (publicado por cierto en 1748, antes tanto de que existiera en el mundo democracia alguna, al menos en el sentido moderno del término) equivale a un mecanismo de contrapesos que al “frenar el poder con el poder” debía hacer imposible la tiranía. Pero nada más lejos, en realidad, del ánimo de Montesquieu que hacer de la Justicia un poder en el sentido pleno y estricto de la palabra, en total pie de igualdad con el ejecutivo y el legislativo. Lo que propone en el famoso Capítulo VI del Libro XI de su ***Espíritu de las leyes*** es, en realidad, una Justicia *estamental* (iguales juzgan a iguales), *no profesional*, elegida *pro tempore* y

⁴³ En esa fecha el Ministerio de Justicia francés publica, en efecto, un breve folleto con el revelador título de *Le “service public de la Justice” : un concept nouveau* (Paris, Ministère de la Justice, 1989).



además sin *capacidad creativa jurídica alguna* (“la boca por la que habla la ley”): ¡una variante de jurado, en suma! Ciertamente, desde una óptica democrática cabe decir que una tal Justicia constituye un *poder* en la medida en que, al ser sus miembros elegidos por el cuerpo social, le representan y expresan su voluntad; pero un poder efímero, disperso y sin continuidad, pues se agota en cada caso. Tratar así de apelar a Montesquieu y a su teoría de la división de poderes para reivindicar el carácter de *poder*, en el sentido pleno del término, para un cuerpo funcional reclutado por concurso-oposición resulta, cuando menos, pintoresco. Que sin embargo se haya hecho, e incluso se siga haciendo así, sólo resulta explicable por la ilusión óptica que ha solido propiciar el mantenimiento de este malentendido de base en la terminología con que en los textos constitucionales suele aludirse a la Justicia⁴⁵.

La segunda fuente de malentendidos sobre el papel de la Justicia en una democracia es más compleja y deriva de una insuficiente clarificación de una importante cuestión de fondo: no hay un solo modelo de organización de la Justicia democrática sino dos, con orígenes, naturaleza, lógica interna, funciones y organización claramente diferenciadas y aun contrapuestas. Por lo tanto, la respuesta correcta al interrogante sobre el papel de la Justicia en democracia no puede ser sino: depende de cual de los dos modelos se esté hablando. Y no tener esto suficientemente claro constituye una fuente de confusión que a la postre

⁴⁴ Lo cual, desde un planteamiento estrictamente purista ni siquiera es del todo verdad: Montesquieu se refiere a la Justicia como *puissance*, no como *pouvoir*.

⁴⁵ Así, por ejemplo, en la vigente Constitución Española de 1978 el Título VI lleva por título “Del Poder Judicial”. Un destacado constitucionalista, diputado además en el Parlamento que la elaboró, señala sin embargo que se optó por “el término *poder judicial* para destacar que la organización judicial no es un brazo dependiente de otros poderes del Estado, (por lo que) se ha soslayado (...) la expresión *Administración de Justicia* que ha hecho creer en ocasiones que se trataba de una vertiente del Ejecutivo que, en concreto, dependía del Ministerio de Justicia” (Alzaga, 1978). Es decir, es más la semántica que la sustancia lo que parece estar en cuestión. Por otra parte en las actuales Constituciones de los países que componen la Unión Europea el uso de la expresión “poder judicial” es ya infrecuente y, en todo caso, siempre en un sentido meramente convencional y retórico de la expresión.



termina por dificultar la aceptación de la idea de un escrutinio evaluador de la Justicia. También en este tema merece por tanto la pena detenerse brevemente.

La amplia variedad de sistemas judiciales democráticos que hoy cabe encontrar en la práctica es, en última instancia, reconducible a una tipología básica que tiene su origen en la Revolución Americana de 1776, que da origen a los Estados Unidos, y en la Revolución Francesa de 1789. Ambas revoluciones se sustentan en un mismo principio básico (la afirmación de la soberanía popular como fuente única de todo poder) pero lo llevan a la práctica de maneras distintas:

- a) el modelo *jacobino* (que finalmente se impone en la Revolución Francesa) establece que sólo hay una fuente de poder (la voluntad popular) y sólo un cauce de manifestación del mismo: el Parlamento (compuesto por los representantes legítimamente elegidos por el conjunto del cuerpo social y único representante por tanto, de forma exclusiva, de “la voz del pueblo”). Toda otra institución no puede tener sino un poder derivado o delegado, y en modo alguno originario.
- b) El modelo cristalizado en la Constitución estadounidense de 1787 partiendo del mismo principio básico (no hay más fuente de poder que la voluntad popular) establece en cambio que dicha voluntad popular tiene tres posibles vías o cauces, distintos y concurrentes, de expresarse: los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Sobre puntos de partida tan claramente diversos, ambas revoluciones democráticas originarias se vieron condicionadas además, a la hora de formular un nuevo esquema de organización de la Justicia, por un reflejo reactivo frente a las respectivas situaciones heredadas en la cuestión. En el caso de Estados Unidos (país que desde su mismo nacimiento es una democracia, que ha



permanecido siéndolo ininterrumpidamente durante ya más de dos siglos y que sigue contando hoy día con la misma Constitución originaria, aun cuando sucesivamente enmendada), la reacción a la hora de configurar su sistema judicial iba dirigida contra el sistema de *Common law* heredado del Reino Unido en los años de la colonia. Se trata, conviene apresurarse a aclararlo, de una reacción puntual y limitada⁴⁶, pero no por ello menos trascendente. El estilo y las líneas maestras características del sistema inglés permanecen, en esencia, incambiables, pero se introduce en el mismo una innovación ciertamente revolucionaria: la atribución al juez de la tarea de interpretar las leyes⁴⁷ y de velar por la primacía de la *supreme law of the land*⁴⁸, es decir, de la Constitución. La nueva condición “democrática” de la figura del juez deriva así, en el modelo judicial americano de *Common Law*, de dos órdenes convergentes de factores que se refuerzan mutuamente: por un lado, el juez es, según los casos, o elegido directamente por la ciudadanía o nombrado por los representantes de ésta; es decir, de forma más o menos directa resulta configurado de forma inequívoca como representante de la voluntad popular. Por otro lado, la función básica que le es atribuida consiste en aplicar las leyes vigentes y comprobar que éstas (producto, en definitiva, de coyunturales mayorías parlamentarias) no vulneran la

⁴⁶ Gran Bretaña no era ciertamente, en 1787, una monarquía absoluta como las predominantes en el continente; por supuesto, tampoco era aún una democracia (al menos según los *standards* establecidos por las revoluciones francesa o americana), pero llevaba ya largo tiempo —como mínimo desde comienzos del siglo XVII— evolucionando inequívocamente en esa dirección. No parece necesario recordar, por ejemplo, que fue de la pluma de Locke, en 1690 (cap. XI, &134) y no de la de un *philosophe* o de la de un tribuno revolucionario de un siglo más tarde de donde salió la siguiente proclama, quintaesencia de lo que sería el *espíritu revolucionario democrático*: “ningún edicto u ordenanza, sea de quien sea, esté redactado en la forma en que lo esté y cualquiera que sea el poder que lo respalde, tienen la fuerza y el apremio de una ley si no han sido aprobados por el poder legislativo elegido y nombrado por el pueblo. Porque sin esta aprobación la ley no podría tener la condición absolutamente indispensable para que lo sea, a saber, el consenso de la sociedad, puesto que nadie existe por encima de ella con poder para hacer leyes, sino mediante su consentimiento y con la autoridad que esa sociedad de la otorgado”.

⁴⁷ “The interpretation of the laws is the proper and peculiar province of the courts”; A. Hamilton, *The Federalist Papers*, nº 78.

⁴⁸ Que es como se autodefine la propia Constitución de 1787: Art. VI, sección 2ª.



norma consensuada suprema, expresiva del pacto social que sirve de fundamento al sistema político en su conjunto. Así, la etiqueta “*poder judicial*” resulta plenamente adecuada para designar a esta variante de juez de *Common law*. el Poder Judicial es tan poder como el Legislativo o el Ejecutivo pues tiene el mismo origen que éstos y se encuentra sometido a los mismos mecanismos básicos de control y escrutinio por parte de la soberanía nacional o de sus representantes.

En el caso de la Revolución Francesa la reacción que motivó la nueva configuración democrática de la Justicia iba dirigida contra el sistema judicial heredado del Antiguo Régimen⁴⁹. En éste los *Parlements* (que pese a lo que su nombre podría dar a entender ejercían fundamentalmente funciones judiciales) tenían un protagonismo indiscutible: las normas emanadas de la autoridad real sólo eran aplicables en el territorio de cada *Parlement* cuando éste procedía a su registro. Algo que podía dilatarse y que podía llegar a requerir incluso la celebración del famoso “*lit de justice*” (consistente en la comparecencia del propio monarca ante el *Parlement* para explicar las razones de la promulgación de la norma en disputa y requerir su registro y subsiguiente aplicación). Para los revolucionarios, en un sistema democrático la ley no es sino la expresión de la voluntad popular y, en consecuencia, resulta inaceptable cualquier intento de filtrar o trabar su efectividad. En consecuencia los *Parlements* se convierten en el anti-modelo de lo que debe ser la organización de la Justicia en una democracia. Y así se establece que en una democracia (es decir, en este modelo jacobino de democracia) el papel de juez no puede consistir sino en aplicar la ley⁵⁰ tal y como

⁴⁹ Para una caracterización breve y clara del modelo judicial emanado de la Revolución de 1789 vid. J. H. Merryman, “The French Deviation”, *Studi in memoria di Gino Gorla* (Giuffrè Editore, 1994).

⁵⁰ El Decreto de 24 Agosto de 1790 establece de forma taxativa que la única función del juez es aplicar la ley, -no interpretarla, criticarla, expandirla o contrastarla con normas de rango superior.



queda ésta acuñada por los representantes legítimos de la soberanía popular. Es decir, la función del juez no es sino la de convertirse en “la boca que pronuncia las palabras de la ley”⁵¹. Así pues, en el modelo de organización de la Justicia emanado de la Revolución Francesa, la condición democrática de la Justicia deriva específica y exclusivamente del hecho de aplicar lo más fielmente posible las normas jurídicas democráticamente elaboradas. Ni el juez es un representante (ni directo ni indirecto) de la voluntad popular, ni tiene encomendado control alguno sobre la validez constitucional de las normas a aplicar. Es un funcionario altamente especializado a quien está encomendado un servicio público⁵² de particular relevancia, -pero servicio público al fin. La Justicia en modo alguno constituye un “poder” (como el Legislativo o el Ejecutivo⁵³): hablar en este caso de “poder judicial” –como con frecuencia se hace- no constituye sino una licencia terminológica tan retórica y convencional como generadora de confusiones, derivada sin duda de un mimetismo irreflexivo respecto de la figura americana del juez de *Common law*).

El resultado es así que originariamente surgen dos esquemas claramente diferenciados en cuanto a su dinámica y configuración pero que aspiran por igual -si bien a través de procesos y mecanismos diferentes- a organizar una Justicia democrática. Es decir, una Justicia al servicio de la voluntad popular, y por tanto independiente, imparcial y confiable. Evidentemente, desde su formulación originaria a finales del siglo XVIII estos dos modos posibles de organizar la

Vid. Lafon (1995: 289). Robespierre llegó a escribir: “le mot de jurisprudence des tribunaux doit être effacé de notre langue” (cit. En Aulet, 1998: 121).

⁵¹ Por utilizar la famosa frase de Montesquieu, elaborada por cierto casi medio siglo antes de la Revolución Francesa.

⁵² Todavía la vigente Constitución Francesa elude utilizar la palabra “pouvoir” para aludir a la Justicia, utilizando en cambio el mismo término que empleara Montesquieu: “puissance”.

⁵³ En realidad, en este modelo parlamentario de democracia no hay en propiedad más poder que el Legislativo, toda vez que es del Parlamento de donde surge el Ejecutivo, -algo que con posterioridad ha sido objeto de algunas correcciones en varios casos concretos, incluyendo el de la propia Francia de la actual V República.



Administración de Justicia en un contexto democrático han experimentado variaciones, matizaciones e incluso procesos de intercambio o hibridación.

El modelo “francés” surgido de la Revolución y retocado por el Imperio (y que en adelante denominaré simplemente como “napoleónico”, utilizando la etiqueta que le es más usual) se extendió por el continente europeo y por América Latina y por supuesto España, conociendo en cada caso adaptaciones o matizaciones puntuales que por lo general en nada alteraron la esencia última de la matriz original. Se trata de un modelo que, como muestra la experiencia histórica, es a la vez resistente y frágil. Resistente en cuanto a su capacidad operativa; frágil en cuanto a su condición democrática. En efecto, a diferencia del modelo judicial de *Common law*, la existencia de un sistema democrático **puede no ser** un requisito imprescindible para el buen funcionamiento de un sistema judicial de corte napoleónico. O dicho de otro modo, la experiencia de los últimos dos siglos demuestra que este concreto modelo de sistema judicial puede seguir siendo operativo, con sólo algunos retoques menores, cuando el Estado de que forma parte deja de ser democrático. Su función en nada se ve alterada y sigue siendo la misma: aplicar acriticamente la ley. El hecho de que ésta pueda haber dejado de ser democrática en nada perturba el funcionamiento de los engranajes de una maquinaria judicial diseñada para hacer operativa la ley, no para escrutar o evaluar su sentido, calidad o contenido. En el caso de España, el mismo básico esquema judicial ha sobrenadado, hasta nuestros días, por encima de monarquías parlamentarias y absolutas, de dictaduras y de repúblicas. Y algo similar cabe decir de Italia, o de Francia, o de casi todos los países de América Latina.

Esta fragilidad estructural del carácter democrático del modelo judicial napoleónico (en el que basta con que el titular del poder de legislar deje de ser



democrático para que el sistema judicial pierda automáticamente su condición de tal, pero sin dejar por ello al mismo tiempo de poder ser casi exactamente igual de operativo) explica sin duda los sucesivos e incesantes intentos de diseñar blindajes o crear salvaguardas que pudieran preservar la condición democrática de la Justicia en un entorno que hubiera dejado de serlo. Vano intento: una tal pretensión equivale a un imposible metafísico. Se trata de un sistema que recibe, irremediablemente, su *coloratura* política del tipo de Estado en que está inserto. Si éste no es democrático, tampoco él puede serlo.

Se entiende así la permanente fascinación que en los juristas continentales ha despertado tradicionalmente el sistema de *Common Law*, especialmente en su variante estadounidense. Alexis de Tocqueville, a la sazón un joven juez decepcionado por la facilidad con que se podía hacer perder (y recobrar) la condición democrática al sistema judicial de su país, observó agudamente que “el poder otorgado a los tribunales americanos de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes es una de las barreras más poderosas nunca creadas contra la tiranía de las asambleas políticas”⁵⁴. El problema es que ese poder no constituye un elemento parcial o accesorio del sistema judicial americano, susceptible por tanto de fácil importación: responde a la naturaleza íntima y profunda del sistema, radicalmente contrapuesta a la de un sistema judicial napoleónico.

La obsesión tocquevilliana por los riesgos que una “tiranía de la mayoría” supone en un modelo de sistema democrático parlamentario (en que todo el poder queda residenciado exclusivamente en el Parlamento) ha dado lugar en los dos siglos

⁵⁴ Tocqueville (1835).



de vida que tiene ya el sistema judicial de napoleónico a la permanente búsqueda y experimentación de medidas preventivas⁵⁵.

Este largo y pese a ello esquemático rodeo tiene sólo como propósito aclarar que, licencias terminológicas aparte, en un sistema jurídico como el español (y en general, en cualquier sistema judicial de raigambre napoleónica) la Justicia debe ser entendida, claramente y sin complejos, como lo único que realmente es y puede ser: un *servicio* público, de trascendental importancia sin duda, -pero servicio al fin. No como un *poder*. No percibirlo así supone crear tensiones inasumibles por la lógica interna del sistema, y por tanto originar graves disfunciones y perturbaciones de su funcionamiento. En efecto, la fijación hipnótica en la idea de Justicia-*poder* no puede sino derivar en una tensión patológica que en otro lugar (Toharia, 1999 b) he etiquetado, a falta de mejor nombre, como *espiral independentista*. Es este un proceso que, con la incesante búsqueda de una utópica situación de total y absoluta independencia (atributo que se asume como característico de toda institución que sea un verdadero poder) va propiciando una gradual y progresiva huida de la realidad, empantanando a la Justicia en un progresivo desenraizamiento autista. Y al hablar de “huida de la realidad” lo que quiero decir es que lo que, en una democracia, lo

⁵⁵ No deja de ser revelador que la mayoría de los países de *civil law* hayan solido tener sistemas electorales de representación proporcional, que implican la formación de coaliciones para establecer mayorías gobernantes: una forma de atenuar las posibilidades de una “tiranía de la mayoría”. También el establecimiento de distintos tipos o clases de leyes (cada una de las cuales, según su trascendencia o significación) requiere para su aprobación o modificación un tipo de mayoría parlamentaria diferente constituye un intento de poner el sistema a resguardo de coyunturales “tiranías mayoritarias”. La introducción, a partir de los últimos años veinte, y bajo la influencia de Kelsen, de alguna fórmula de *judicial review* (fundamentalmente, bajo forma de Tribunales Constitucionales, separados de los tribunales ordinarios), representa un fascinante caso de importación –a modo de prótesis para un defecto congénito- de un mecanismo característico de la *common law*. Finalmente, el movimiento a favor de un “uso alternativo del derecho” (surgido con especial intensidad en Italia en los años setenta, pero que dejó sentir también su influencia en Francia y España) puede ser encuadrado también aquí como una especie de “huida hacia delante” en la búsqueda de remedios a “tiranías de la mayoría” coyunturales.



que primordialmente preocupa a los verdaderos titulares del poder de juzgar (que son los ciudadanos, no los jueces) no es si la Justicia es, o en qué medida es, un poder, sino si da respuesta adecuada, pronta y eficaz a los asuntos que le corresponde resolver. Disminuir el énfasis sobre este plano inmediato de la eficacia funcional para centrar en cambio la atención en un inacabable pulimento de la idea de poder e independencia implica un alejamiento de los problemas reales que en relación con la Justicia experimenta la ciudadanía. Y no es que a ésta no le parezca importante el tema de la independencia judicial: es que, en una democracia, tiende a entender que está sustancialmente resuelto. Si no, sencillamente, no se puede hablar de democracia. Sin duda la independencia nunca es perfecta, nunca es suficientemente fuerte, siempre puede mejorar. Pero mientras presente un nivel razonable la atención ciudadana tiende a primar la consideración de otras carencias más hondas y graves del sistema judicial. Ello condena a los cultivadores de la obsesión *independentista* a un progresivo distanciamiento respecto de la conciencia social.

Y el caso es que los sucesivos estadios o niveles en que se concreta dicha *espiral independentista* no suenan de entrada mal. De ahí, sin duda, su atractivo inicial que no hace sus consecuencias posibles sea menos deletéreas.

El primer paso dentro de esta espiral es la reclamación de una *plena* independencia respecto del sistema político, algo en principio loable. El problema es que el camino para lograrlo pasa por transmutar la *independencia de ejercicio* en *independencia de origen* como forma de garantizar que la Justicia quede totalmente a cubierto de cualquier posible interferencia por parte del poder político⁵⁶. La búsqueda de una tal *independencia de origen*⁵⁷ (es decir, de una

⁵⁶ Al que, por lo general, suele olvidarse adjetivar adecuadamente como lo que es: "democrático". Lo cual no es olvido baladí: no es lo mismo tratar de establecer barreras frente a un poder tiránico o ilegítimo que frente a un poder surgido de la libre voluntad popular y representante, por tanto, de



independencia no funcional, sino estructural) se traduce en la exigencia de una situación de “libre flotación” institucional para la Justicia, al margen de los mecanismos de control consustanciales a toda democracia. Y aquí es donde el inicial propósito deja de ser loable para convertirse en inaceptable pues de esta manera más que conseguir que la Justicia sea plenamente independiente lo que se consigue en realidad es que sea plenamente *irresponsable*: es decir, exenta de todo control y de toda obligación de rendir cuentas a nadie (privilegio éste que en una democracia no tiene nadie, ni siquiera el parlamento, representante directo de la voluntad soberana y que periódicamente ha de someterse al veredicto popular)⁵⁸. Y de este presupuesto se termina por concluir que sólo la Justicia puede reclutar a la Justicia, u organizar a la Justicia, o gobernar a la Justicia, o evaluar a la Justicia, o sancionar a la Justicia: sin intervención de institución ajena alguna (por más que ésta pueda representar al poder soberano, es decir, a la voluntad popular) ya que ello –se arguye- podría entrañar un riesgo para la independencia. El esquema de los Consejos de la Magistratura para el auto-gobierno de la Justicia, según el modelo italiano vigente hasta hace muy pocos años, vendría a encarnar la formulación extrema de este planteamiento. Sólo que a estas alturas ya es bien sabido que el modelo italiano es en realidad

la misma. Lo que debe mover a recelo frente al poder no es que sea poder, sino que no sea democrático, -matiz éste no siempre adecuadamente tenido en cuenta.

⁵⁷ Que la independencia funcional esté estrecha e irremediamente vinculada a la independencia estructural o de origen resulta más que discutible. El caso de los países anglosajones parece constituir una clamorosa prueba en sentido contrario. En Estados Unidos y en el Reino Unido los jueces son nombrados por el gobierno (gobierno democrático, habría que añadir) sin que ello parezca mermar en nada la independencia de aquellos en el ejercicio de sus funciones: lo que el poder (democrático, recuérdese) decide es quien ha de juzgar, no como ha de hacerlo –que es de lo que realmente se trata. En Estados Unidos, por ejemplo, no escandaliza que el Presidente nombre a los jueces del Tribunal Supremo, ni que este nombramiento recaiga sobre personas con ideología afín a la suya: sí lo haría en cambio que tratase de influirles en sus decisiones.

⁵⁸ La configuración de la Justicia como un poder (o más bien, como un contra-poder) fomenta por otra parte en quienes la desempeñan una actitud de “hostilidad al poder y en particular al poder ejecutivo por sistema y como principio de actuación” como si el juez “fuese el único puro y todos los demás, en especial quienes desempeñan otros poderes del Estado, tuviesen siempre las manos sucias”(Tomás y Valiente, 1996:143)



un anti-modelo: basta con atender al demoledor análisis de Di Federico (1998) para captar hasta qué punto la obsesión independentista ha terminado por generar en el país transalpino una situación justamente opuesta a la perseguida: inseguridad y desigualdad jurídica y al mismo tiempo un funcionamiento judicial exasperantemente lento. No por azar la Justicia italiana resulta ser la peor valorada por su ciudadanía entre todos los países de la Unión Europea como tendremos ocasión de ver más adelante.

La segunda vuelta de tuerca en la “espiral independentista”, una vez afirmada la ruptura de todo posible vínculo con el resto de la trama institucional del Estado, es la aspiración a presentar a la Justicia como radicalmente identificada con la voluntad popular. Se persigue sin duda con ello adquirir una legitimidad “democrática” que justifique esta nueva y auto-proclamada condición de poder originario (que no delegado). Y así se habla de una Justicia defensora de los ciudadanos o, más aún, portavoz de ellos. La idea del juez como **protector del ciudadano** frente al poder político (como si, en una democracia, éste fuese un irremediable y prepotente depredador) se plasma en la concepción del juez como “guardián de las libertades”⁵⁹. Una vez más, algo que de entrada suena muy bien pero que, en realidad, para quien no se encuentre cegado por el vértigo independentista, invita a preguntar: ¿y por qué no ha de ser también tarea del juez proteger al poder político (legítimo, democrático, no se olvide) frente a aquellos ciudadanos que pudieran indebidamente amenazarlo? Y es que en realidad en una democracia el juez sólo debe ser guardián de la legalidad.

El concepto de un juez protector del ciudadano conduce naturalmente a la idea de que, además de su aliado natural, es también su intérprete y portavoz. El juez

⁵⁹ En esta línea parece apuntar la sentencia 110/86 del Tribunal Constitucional español que configura al juez ni más ni menos que como “guardián natural de la libertad” (el subrayado es mío).



pasaría así a ser no ya la boca de la ley sino del propio pueblo soberano. Sin duda es una constante en los textos emanados de nuestros tribunales la afirmación de que sus decisiones beben en la conciencia social (y por tanto la reflejan). Y ciertamente la propia ley otorga al juez la capacidad discrecional de interpretar cuando existe “alarma social” o “escándalo público”, -atribución ésta en modo alguno desdeñable y que sin duda ha de haber contribuido a fomentar la ilusión de que, por la pura y exclusiva naturaleza de sus funciones, los juzgadores devienen automáticamente zahoríes sociales. ¿Puede realmente pensarse que el juez, por el sólo hecho de serlo, se halla unido por alguna suerte de invisible cordón umbilical con la conciencia social, de forma que, sin intermediación alguna, resulta capaz de aprehenderla y expresarla? ¿No implica ello creer en la posibilidad de una sintonía directa, natural y espontánea, con el cuerpo social, cuando menos equiparable, si no superior, a la forma indirecta y menos automática que representan las elecciones? ¿Y no fueron acaso “los nacionalsocialistas alemanes quienes precisamente habían propugnado que el juez ya no está sujeto a la ley o al legislador, sino al ordenamiento concreto extralegal (... teniendo así) que actuar como portavoz autorizado de las exigencias de la conciencia del pueblo”? (Hernández Martín, 1991:109). Conviene aclarar las cosas: en una democracia no hay más “voz del pueblo” que la que –con todas las imperfecciones e insuficiencias que se quiera señalar- se expresa a través de las urnas. Y en un sistema judicial napoleónico el juez se encuentra fuera de todos los cauces legítimos por los que se expresa la voluntad popular. Pretender así hablar en nombre de la sociedad sólo puede derivar en ejercicios de ventriloquía tan peligrosos como ilegítimos.

Evidentemente, una Justicia que se atribuya la misión de ser un contra-poder, de proteger a la ciudadanía y de hablar en su nombre no puede sino necesitar –y exigir-, para tamaña tarea, una total e ilimitada de libertad de movimientos . La



espiral independentista desemboca así en sus estadios más caricaturescamente extremos : la libertad de acción (“la independencia”) del juez no debería verse entorpecida ni por la propia ley⁶⁰ , ni por exigencia alguna de coherencia decisoria⁶¹ ni, finalmente, por la propia realidad social⁶². Todo cuanto directa o indirectamente pueda ser susceptible, ahora o más adelante, de plantear alguna amenaza o traba a la independencia judicial debe ser combatido de raíz. El problema está, evidentemente, en determinar a quien debe corresponder la determinación de lo que puede constituir una de tales amenazas: es decir, a quien toca determinar qué debe entenderse exactamente por independencia y por amenaza a la misma y por forma de combatirla. Desde la óptica independentista no hay duda: tales determinaciones sólo pueden competir, de forma exclusiva...¡a los propios potenciales afectados! Así, y paradójicamente, un planteamiento nacido de la búsqueda de más y mejor democracia a través de una impecable e ilimitada independencia judicial termina queriendo realizarla mediante el nada democrático camino del corporativismo más cerrado y extremo. Y es que el destino final inevitable de la “espiral independentista” es un territorio poblado de despropósitos, como ocurre siempre que duerme la razón. Si la independencia debe extenderse a todo, todo puede, potencialmente afectar a su vez a la independencia: un intento de reforma procesal, una simple reorganización de la oficina judicial, una nueva forma de retribución y no digamos un intento de evaluación de su rendimiento y funcionamiento. El celo independentista que

⁶⁰ Como observa García de Enterría (1997:56) “ante una legislación fragmentada, casuística, cambiante, con partes que caen con frecuencia en obsolescencia por desajustes sistemáticos el papel del juez se realza. Pero este realzamiento del papel del juez no puede nunca llevarle a una independencia respecto de la ley”. Y sin embargo ¿no equivalen a un intento de “independencia respecto de la ley” las cada vez más frecuentes y aplaudidas apelaciones a la primacía del “Derecho” sobre la ley?

⁶¹ Entender la independencia como libertad para poder cambiar de criterio según los casos, ¿no abre la puerta a la incertidumbre y a la arbitrariedad? ¿Y no es “la arbitrariedad, más que la injusticia, lo contrario del derecho” (Menéndez, 1997:80)?

⁶² Y de ahí las sentencias “audaces”, las que ignorando “deliberadamente las consecuencias sociales, producen graves daños de difícil reparación” (Hernández Martín, 1991:177).



segrega la concepción de la Justicia como poder encamina así a la institución hacia la esclerosis y la desvitalización. Hacia la irrelevancia social, en suma.

La configuración de la Justicia como un **servicio**, es decir, como un *poder delegado* del que hay que rendir cuentas, es en realidad la única acorde, en un sistema judicial de corte napoleónico como el nuestro, con los requisitos de un sistema democrático pues permite conciliar la independencia de ejercicio de la Justicia (característica de toda democracia) con la rendición de cuentas (indeclinable en toda democracia). Como señala McKechnie (1996), “la independencia sin responsabilidad es una ilusión. Sólo se confía un poder independiente a quienes rinden cuentas de su ejercicio”. En una democracia exigir a la Justicia que de cuentas al cuerpo social no sobre el sentido de tal o cual sentencia específica y en concreto, sino del modo en que se organiza y funciona y en que adecua sus recursos a las tareas que le están encomendadas no constituye un ataque a su independencia sino que representa en realidad una forma de contribuir a consolidarla y reforzarla. La ciudadanía propende, en efecto, a identificarse antes y más intensamente con las instituciones que tienen un funcionamiento eficaz y de calidad que con aquellas que con el envaramiento del porte, el engolamiento del tono o la autoproclamación de importancia tratan de enmascarar sus carencias funcionales. Someter, pues, a la Justicia de forma regular a evaluaciones precisas y detalladas sobre el desempeño de sus funciones representa a la vez una manera especialmente eficaz de reforzarla y mejorarla, y un eficaz antídoto contra la destructiva auto-complacencia autista implícita en el esfuerzo por visualizarla como poder.



3. Un Protocolo para la evaluación de la Justicia: qué y como medir.

Pero la cuestión, evidentemente, es como llevar a cabo esa evaluación. Y esta es una cuestión que dista mucho aún de estar definitivamente zanjada. Existen propuestas e intentos⁶³, pero no hay aún un modelo suficientemente probado y de validez razonablemente general. Sencillamente, la codificación, siquiera sea tentativa y provisional, de un *Protocolo de evaluación de la Justicia* está aún por hacer. El resto de este capítulo, y aun de este libro, aspira precisamente a realizar una contribución al diseño de dicho *Protocolo*, si bien con dos matizaciones: a) lo que a continuación sigue está pensado desde la realidad judicial española y para la realidad judicial española. Parece inevitable que, en un primer momento al menos, dicho hipotético *Protocolo de evaluación de la Justicia* presente fuertes connotaciones localistas: la organización judicial de los distintos países (incluso dentro de un mismo y común ámbito socio-político y cultural como puede ser la Unión Europea) presenta los suficientes rasgos diferenciales y distintivos como para que sea pensable, hoy por hoy, la elaboración de un esquema evaluador que les resulte aplicable a todos por igual. Y b) mi exposición estará centrada de modo casi exclusivo en la consideración de qué papel puede corresponder a las encuestas de opinión en un *Protocolo* de evaluación de la Justicia.

⁶³ Un buen resumen del estado actual de la cuestión se encuentra en Hammergren (1999).



4. Qué evaluar: la “buena Justicia”.

Un protocolo de evaluación del funcionamiento de una Administración de Justicia debe empezar por establecer con claridad qué es lo que pretende medir. Es decir, por definir con claridad sus objetivos. Ello implica establecer una plantilla o modelo contra el que contrastar la realidad concreta sujeta a observación: es decir, presupone una definición de un ideal de perfección, de la “buena Justicia”.

No parece arriesgado afirmar, como punto de partida, que la Administración de Justicia ideal, la plenamente merecedora de ser etiquetada como “buena Justicia”, será aquella que sea percibida a la vez como *moralmente confiable* y *funcionalmente eficiente*. Es decir, aquella que por un lado presente los rasgos que le permitan ganarse el crédito y la confianza de la ciudadanía: imparcialidad, independencia y responsabilidad, por mencionar los tres que parecen quizá especialmente obvios. Por otro lado, bajo la etiqueta *eficiencia funcional* cabe englobar características tales como la competencia profesional, la accesibilidad y la eficacia (entendiendo por tal rapidez en emitir sentencias y en hacerlas aplicar). Aceptando, con todas las cautelas y reservas que hagan al caso, este desglose obtendríamos una breve lista de seis rasgos o atributos esenciales en la tipificación de una “buena Justicia”: *imparcialidad, independencia, responsabilidad, competencia, accesibilidad y eficacia*. Esta lista, evidentemente ni es exhaustiva ni pretende en todo caso ser definitiva y menos aún indiscutible. Supone sólo un primer paso en el intento de operativización, de cara a su utilización en la investigación aplicada, de ese concepto general y abstracto de *buena Justicia*: es decir, representa sólo una posible manera de desmenuzarlo en dimensiones susceptibles de medición e indagación empírica. Una Justicia que alcanzase niveles óptimos en todas y cada una de estas seis dimensiones (o en otras equivalentes o adicionales que se pudieran tipificar) se



haría sin duda acreedora a la etiqueta de “buena Justicia”. Si bien es claro que este es un ideal de perfección irreal, inalcanzable en la práctica, en la medida en que las concretas y específicas Administraciones de Justicia logren acercarse más o menos al mismo (como referente ciertamente utópico, inalcanzable pero al mismo tiempo irrenunciable como objetivo) se podrá concluir que están en mejor o peor situación de cumplir la que, en una democracia, es su función última: garantizar la seguridad jurídica y la efectiva igualdad ante la ley de los ciudadanos. Y en eso reside la utilidad de una lista de atributos como ésta.

Estos seis grandes rasgos tipificadores deben ser percibidos, además, de forma integrada, como un todo estrechamente interimplicado: es decir, sin establecer gradaciones o jerarquías entre ellos. Deben ser visualizados no como elementos discretos, referidos a dimensiones independientes y susceptibles por tanto de diferente o desigual desarrollo, sino como un haz unitario e intercondicionado que soporta mal desniveles o asimetrías internas. La *buena Justicia* ha de ser, sencillamente, tan competente como imparcial o tan eficaz como independiente sin que un posible alto nivel en cualquiera de tales seis dimensiones pueda compensar o “sanear” una situación deficiente en cualquiera de las otras. Porque ¿cómo podría ser considerada buena una Justicia que fuera independiente pero lenta, o rápida pero incompetente, o competente pero parcial?

Ciertamente cada uno de tales seis grandes rasgos o dimensiones en que la idea de “buena Justicia” ha quedado descompuesta pueden a su vez ser objeto de interpretaciones no siempre coincidentes. Para evitar confusiones parece necesario así, como segundo paso, proceder a una clarificación, razonablemente precisa, del sentido específico en el que son utilizados⁶⁴.

⁶⁴ La elaboración de una batería de posibles *indicadores* que permitan, a su vez, captar y medir los distintos matices y niveles implicados en cada uno de estos seis rasgos constituye, evidentemente, el tercer y fundamental paso para poder pasar “de las musas al teatro”: es decir,



Al referirme a la **independencia** de la Justicia estoy pensando aquí concreta y específicamente en el hecho de “que los jueces no dependan del Gobierno en modo alguno que pueda influirles a la hora de solucionar un caso concreto” (Griffith, 1977:29). Es decir, se trata de esa independencia en el ejercicio de la función judicial⁶⁵ que de forma tan elegantemente concisa y pragmática describe la vigente Constitución sueca: “No podrá ninguna autoridad ni el parlamento determinar en qué sentido deba un tribunal resolver un caso concreto ni como deberá aplicar una norma de derecho a un caso individual”⁶⁶. Ni más, ni menos. Ocurre sin embargo que, sin duda como reacción a un pasado no democrático aún relativamente reciente, en determinados países de la Unión Europea (como Italia, Portugal y, desde luego, España) o ajenos a ella (como por ejemplo Rusia, y también varios de los países latinoamericanos) se tiende con frecuencia a sobredimensionar la importancia de la independencia como rasgo tipificador de la Administración de Justicia. Y no es que la independencia judicial no sea importante: es que es tan consustancial a la idea misma de sistema democrático que en realidad debería recibir el nivel de énfasis que merece lo obvio, es decir, ninguno. Si una democracia no tiene una Justicia independiente, sencillamente no es una democracia. Pero ocurre, como ya ha quedado indicado, que este tema de la independencia tiende en ocasiones a ser planteado en clave de infinitud, como algo susceptible siempre de alcanzar niveles aún más elevados, y desde presupuestos tan maximalistas que terminan por hacerse irreales, como si (en un

para poder aplicar estos conceptos en una evaluación empírica y aplicada. Hammergren (1999) aporta numerosos ejemplos al respecto, para dimensiones y rasgos no siempre coincidentes con los aquí considerados. El tema va a ser aludido más adelante. El capítulo 4 del presente libro contiene, por otro lado, una serie de indicadores diseñados para la medición de cada uno de tales rasgos mediante encuestas de opinión.

⁶⁵ Almagro Nosete (1991) la denomina independencia “funcional”, Simon (1985) independencia “externa”, y Löwenstein (1982) independencia “personal” .

⁶⁶ Vid. Instrumento de Gobierno del Reino de Suecia (1994), Capítulo 11, artículo 2, en **Constituciones de los Estados de la Unión Europea**, edición a cargo de F. Rubio Llorente y M. Daranas (Barcelona, Ariel,1997).



contexto democrático, insisto) no hubiera más aspectos a tomar en cuenta en relación con la Justicia y como si una posible simple quiebra puntual y episódica de la independencia eliminara sin más y por completo su existencia.

Por Justicia **imparcial** entenderemos una Justicia plenamente independiente de las partes. Esta es sin duda la primera y más fundamental forma de independencia judicial⁶⁷. El juez imparcial es el juez equidistante por igual de las partes implicadas, sin sesgo alguno previo por ninguna de ellas ni por lo que plantean o representan o significan. Así entendida la imparcialidad parece un concepto claro y sencillo pero en la práctica ha padecido con frecuencia interpretaciones maximalistas que han pretendido ampliar su radio de alcance a límites inverosímiles e irrealizables. Por ejemplo, se ha tratado de hacer equivaler la imparcialidad del juez a su práctica alienación social⁶⁸, o a su radical

⁶⁷ De hecho, como señala Shapiro (1981:19-20) lo que históricamente explica la integración de la función judicial dentro del entramado institucional del Estado es la búsqueda de la máxima garantía de no influenciabilidad del juez por las partes. Sin duda, este “blindaje” frente a las partes, como observa Shapiro, supuso la apertura de un nuevo frente de potenciales influencias y condicionamientos: los procedentes de los órganos a los que el juez debe su cargo. Lo interesante en todo caso es resaltar que el problema de la imparcialidad tiene carácter previo al de la independencia. Entre imparcialidad e independencia existe sin lugar a dudas una profunda vinculación, pero no cabe confundirlas: “la independencia (...) es un concepto instrumental respecto de la imparcialidad (...) no es lo mismo que imparcialidad sino que es un antecedente necesario para que la segunda sea posible” (González Granda, 1993:29). Es decir, lo que en última instancia parece hacer imprescindible la existencia de independencia es que, sin ella, no sería posible la imparcialidad. No deja de ser significativo, por otra parte, que en los países de *Common Law* (donde, como ya ha quedado expuesto en páginas anteriores, la posición de la Justicia en el organigrama institucional diluye en gran medida el tema de la independencia tal y como éste suele ser planteado en los países con sistemas judiciales de corte napoleónico) el término “independencia” es utilizado, en realidad, para expresar la idea de “imparcialidad”.

⁶⁸ Tradicionalmente, por ejemplo, se ha propiciado la idea de que sólo podría ser realmente imparcial aquél juez que lograra quedar al margen de la red de relaciones sociales circundante. Es decir, aquél que lograra adecuarse al perfil social del “extranjero” tal y como lo delinea Simmel (1950:216-7): alguien tan libre de lazos y vínculos de cualquier tipo con su entorno social como para poder ser máximamente ecuánime. Se trata de una expectativa sin duda utópica pero que nuestros sistemas romano-canónicos han parecido empeñarse en conseguir: de ahí la existencia, históricamente, de normas organizativas y funcionales de la Justicia tendentes a “extranjerizar” a los jueces, es decir, a desenraizarles de su entorno como mejor forma de “imparcializarles”. La desaparición de la sociedad rural y la anonimización de la vida social en el



despersonalización y automatización⁶⁹. La realidad sin embargo es que una sociedad abierta y plural admite y entiende sin mayor dificultad la existencia en su seno de una Judicatura asimismo plural⁷⁰. A nadie puede escandalizar (y de hecho a nadie escandaliza) que en una democracia haya jueces de derechas o de izquierdas, progresistas o conservadores. Lo que sí resultaría en cambio socialmente inaceptable es que la judicatura toda compartiera una única y común orientación ideológica. En una sociedad democrática lo que cabe razonablemente esperar no es que todos los jueces piensen lo mismo (o peor aún: que hagan como si pensasen lo mismo), sino que su composición ideológica y social de conjunto se corresponda con el espectro social e ideológico

entorno urbano masificado característico de las sociedades industriales avanzadas ha tenido, en este sentido, una función liberadora, haciendo obsoleta la ecuación “imparcial” igual a “extranjero”.⁶⁹ Que es lo que se produce cuando se espera del juez que actúe como una especie de “espíritu puro”: sin ideas, valores, creencias o intereses propios. Una “mera boca por la que habla la ley”, - Montesquieu *dixit*. (1748, libro XI, cap. 6). Equivale esto a exigir al juez ni más ni menos que un blindaje total respecto de rasgos caracteriológicos o de personalidad que son definitorios de su misma condición de ser humano y de ciudadano. No se trata de que no los tenga, evidentemente. “No puede desconocerse –concede Bachof (1963:53)- que el juez puede estar vinculado a prejuicios propios de su origen social, de su concepción política o de su visión del mundo; que en ningún hombre se puede eliminar un último resto de subjetividad”. Se trata de que no trasluzcan. “El juez experimentado -prosigue Bachof- conoce los peligros del trasfondo emocional e irracional de sus actividad y, precisamente, por regla general, sabe eliminarlos”. Puede que sí, pero por si acaso, los sistemas jurídicos romano-canónicos ya se han encargado tradicionalmente de establecer salvaguardas al respecto. Ante la cuestión de qué hacer con los valores, ideas, creencias, -con la **ideología** en suma, de los jueces- tales sistemas han solido optar sencillamente por hacer como si no existieran: en ellos la función judicial parecía pensada “a prueba de personas”. En consecuencia se presuponía la total intercambiabilidad de los jueces sin que ello debiera afectar en nada al funcionamiento de la maquinaria de la Justicia. Si en la familia de sistemas jurídicos romano-canónicos (a la que pertenece prácticamente casi toda la Europa continental y América Latina) lo que se persigue es que los jueces no tengan ideología o, en todo caso, que ésta en nada se trasluzca, en los sistemas de **Common Law**, en cambio, los jueces son elegidos **por** sus ideas y **para** que las realicen. Lo que de ellos se espera no es que no tengan ideas, valores o creencias o que los escondan, sino que los expliciten y actúen de conformidad con ellos. Al respecto, véase el ya clásico texto de Merryman (1969) y el más reciente de Aulet (1998).

⁷⁰ De hecho, en el caso de España, el propio Tribunal Constitucional ha venido a reconocer y dar carta de naturaleza al pluralismo ideológico de la judicatura. En la famosa sentencia 108/86, sobre elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, señala que la norma reguladora de dicha selección ha de tener por finalidad reflejar “el pluralismo existente (...) en el seno de la judicatura”, estableciendo la necesidad de que en el CGPJ quede garantizada “la presencia de las principales actitudes y corrientes de opinión existentes en el conjunto de Jueces y Magistrados”.



predominante en la sociedad: es decir que resulten socialmente representativos⁷¹. Así entendida “imparcialidad” implica a “imparcialidad ideológica y social” y su única forma posible de realización en la práctica consiste en la existencia de una situación de paralelismo ideológico del colectivo judicial con respecto al espectro de ideas, valores y creencias predominantes en la sociedad.

Una segunda –y probablemente menos polémica- dimensión del término “imparcialidad” alude a lo que cabría etiquetar de “imparcialidad de intereses” y supone la exigencia de una actuación honesta y recta por parte del juez, eludiendo cualquier posible tentación de **prevaricación** o **cohecho**⁷², o en lenguaje corriente, de corrupción.

Tras la cuestión de la **responsabilidad** de la Justicia late la vieja pregunta de Juvenal: “¿quién vigila a los vigilantes?”⁷³, que Cappelletti (1989) utiliza como

⁷¹ Sobre el grado en que las judicaturas contemporáneas difieren en grado de representatividad en razón del sexo, la clase social, la pertenencia étnica o religiosa, la región de origen o la ideología de sus componentes, véase Toharia (2001). La irreprochable de que la judicatura debe reflejar en su composición el pluralismo de la sociedad es en principio irreprochable, siempre que no derive hacia la consolidación artificiosa de “cuotas”. Un ejemplo extremo, particularmente ridículo –y por ello mismo aleccionador- lo proporciona el célebre caso del juez G. Harrold Carswell, nominado en 1970 por el presidente Nixon para cubrir una vacante en el Tribunal Supremo estadounidense. La palmaria mediocridad y obvia inadecuación para el cargo del candidato resultó obvia de inmediato. Sin embargo en los debates senatoriales de confirmación uno de sus entusiastas partidarios, el senador republicano Roman Hruska, llegó a presentarla precisamente como un mérito argumentándolo así: “Aunque sea mediocre, también hay un montón de jueces y abogados y gentes mediocres. ¿No tienen éstos acaso derecho a estar también representados en el Tribunal Supremo?” (La cita de la memorable intervención de Hruska aparece entre otros textos en Abraham, 1986:83 y en Stumpf 1999: 206). Harrold Carswell, por cierto, no fue confirmado.

⁷² Tentación ésta que sin duda es la más grave que puede acechar a un juez y cuya sombra debe haberle acompañado desde el origen mismo de su función. Ya las Partidas de Alfonso X –y no es éste el texto más viejo que cabría exhumar al respecto- dirígían a los jueces la admonición siguiente: “que por amor nin por desamor, nin por miedo, nin por don que les den nin les prometan dar, que no se desvíen de la verdad ni del derecho” (Partida III, título III, Ley VI). Y la que suele ser considerada primera comedia en lengua francesa (La farsa de Maître Pathelin, datada hacia 1464) trata, significativamente de un pleito legal, con intento de soborno incluido.

⁷³ “Sed quis custodiet ipsos custodes?” **Sátiras**, VI.



título de un texto ya clásico sobre la cuestión. Una Justicia merecedora de crédito y confianza social debe establecer mecanismos de prevención, castigo y reparación de los daños debidos a un posible mal desempeño por parte de sus componentes. La ciudadanía debe tener la certeza de que la toga de juez no constituye una patente de impunidad, como secularmente se ha dado por sentado⁷⁴.

Por **competente** entiendo una Justicia ejercida por personas con la capacitación profesional adecuada para poder transitar con soltura por la intrincada maleza de los conflictos jurídicos. El concepto alude en primer lugar y sobre todo a la buena preparación técnica, que posibilita y consolida la consistencia, coherencia y previsibilidad de las decisiones judiciales, -algo fundamental de cara a la efectiva igualdad y seguridad de la ciudadanía ante la ley⁷⁵. Pero debe entenderse que, más allá de lo que es la estricta pericia jurídica, abarca también factores como la sensibilidad ante la realidad social, la apertura a los cambios sociales y culturales, es decir, “estar al día”. No en vano el artículo 3.1 del Código Civil impone a los jueces la obligación de interpretar las distintas fuentes del derecho “según la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas”⁷⁶.

Además, la *buena Justicia* debe ser **accesible**: es decir, abierta por igual a todos, sin barreras discriminatorias de ningún tipo (ya sean económicas, o de

⁷⁴ Tal y como queda reflejado, por ejemplo, en la admonición bíblica que aconseja ignorar los posibles perjuicios debidos a la actuación judicial: “No pongas pleito a un juez porque sentenciará a su favor” (Eclesiástico, 8:14. Cito la versión castellana de la **Nueva Biblia española**). Por cierto la versión inglesa de la *King James’ Bible* ofrece una versión ligeramente distinta de este versículo pero igualmente contundente: “No pleitees contra un juez porque como deferencia a su posición le darán la razón” (cit. en Pannick, 1987:130).

⁷⁵ Hace ahora ya tres cuartos de siglo advirtió Calamandrei en su **Demasiados abogados** (1926) que “la igualdad de todos los ciudadanos ante las leyes resulta de hecho frustrada por la existencia de distintas interpretaciones dadas por los tribunales a una misma norma”. Cit. en Hernández Martín (1991, p.156).

⁷⁶ Y no en vano también establece Platón en **La República** que “los buenos jueces son los que se han mezclado con toda clase de gentes”.



ubicación geográfica o incluso terminológicas o de lenguaje) que sesguen el efectivo acceso a los tribunales de la ciudadanía.

Finalmente, la *buena Justicia* debe ser **diligente y rápida** en el tratamiento y resolución de los litigios: es decir, eficaz. Son tantas las citas de autoridad alusivas a la importancia crucial de una Justicia temprana y puntual que prácticamente constituyen un tópico. Valga por todas, y como contundente muestra significativa, esta del Talmud: “La justicia aplazada no es justicia”. Es obvio que la Justicia “en caliente” difícilmente puede ser justicia: pero es igualmente evidente que el enfriamiento excesivo del caso por medio de una abultada distancia temporal entre los hechos y la sentencia convierte a ésta en socialmente irrelevante o lo que es peor, en cruelmente discriminatoria⁷⁷. Una Justicia rápida, aparte de hacerse así verdaderamente acreedora a su nombre, tiene además más probabilidades de ser una Justicia atenta al cambiante pulso social y capaz de ajustarse a él. Si la lentitud conduce a la irrelevancia, es decir, a la *superfluidad*, la rapidez en cambio potencia la sensación de utilidad y de *imprescindibilidad*. Por supuesto, esta exigencia de eficacia y prontitud es exigible asimismo respecto de la **ejecución de lo sentenciado**, algo con frecuencia no suficientemente enfatizado, como si la tarea del juez acabara con la firma de su decisión: y es que ¿de qué puede servir una buena y rápida sentencia si luego, en la práctica, equivale a papel mojado?

Estos seis grandes rasgos definitorios no son, sin embargo, igualmente fáciles de objetivar y medir. Es relativamente sencillo establecer parámetros

⁷⁷ La lentitud perjudica sobre todo a los sectores más desfavorecidos, los que peor pueden soportar los costes de todo tipo de una larga espera y a quienes más afecta, en términos proporcionales, un perjuicio no reparado con prontitud. En este sentido, y como ha indicado Baldwin (2000) el grado de diligencia en la tramitación de los asuntos de pequeña entidad, que son los que en mayor medida conciernen a la gente sencilla, constituye la piedra de toque para



razonablemente precisos para determinar el nivel de preparación y competencia de los jueces, la eficacia de los mecanismos establecidos para la exigencia de responsabilidades, el grado de accesibilidad de los órganos judiciales o la duración de los distintos tipos de litigios. Pero tratar de medir cuanta independencia o corrupción existe, realmente, en un sistema judicial representa una tarea mucho más resbaladiza y compleja. La independencia y la imparcialidad constituyen rasgos polisémicos (irremediabilmente asociados a conceptos tan básicos pero a la vez tan difusos como la honradez o la honestidad) y además fronterizos con el terreno de las virtudes morales lo cual les hace especialmente propicios a la valoración subjetiva y en clave de infinitud. Ello debe ser tenido adecuadamente en cuenta tanto a la hora de diseñar indicadores como de interpretar los resultados obtenidos.

medir la calidad de un sistema judicial. En palabras de Monseñor Romero, “la mala Justicia, como las víboras, siempre muerde el pie descalzo”.



5. Cómo evaluar:

Una vez definidos los aspectos o dimensiones básicos que van a ser objeto de evaluación, quedan tres cuestiones por resolver: a) definir los indicadores adecuados para cada una de las dimensiones que van a ser exploradas; b) determinar las fuentes de datos a utilizar; y c) decidir quien va a llevar a cabo el conjunto de tareas implicadas en el proceso de evaluación.

Ya ha quedado indicado que no disponemos aún de un repertorio de indicadores que permitan medir, de forma global, la calidad del funcionamiento de un sistema judicial que goce de generalizada aceptación y que haya sido adecuadamente puesto a prueba. Varias instituciones (como el Banco Mundial, la American Bar Association o USAID) y diversos investigadores están haciendo esfuerzos en esa dirección (Hammergren, 1999). Nos hallamos todavía en una fase artesanal, en que cada intento de evaluación conlleva la construcción *ad hoc* del instrumental a emplear.

En cuanto a las fuentes de datos son, en esencia, dos: datos secundarios o estadísticos y datos primarios o de opinión. Los datos estadísticos existentes en el ámbito de la Justicia, son en general y en casi todas partes, de calidad sumamente deficiente: a nadie ha interesado nunca en el fondo mejorarla quizá porque nunca ha estado claro para qué podían servir, fuera de satisfacer alguna curiosidad esporádica. La mejora de la estadística judicial constituye por tanto un requisito previo imprescindible para hacer posible una evaluación más completa y refinada del funcionamiento de la Justicia⁷⁸.

⁷⁸ En este sentido es de resaltar el esfuerzo que, a través fundamentalmente del Centro de Documentación Judicial, está realizando en España el Consejo General del Poder Judicial. La investigación que para dicho Centro está efectuando el equipo dirigido por el profesor Santos Pastor constituye una admirable y pionero ejemplo de modernización de la logística de la Justicia.



Los datos de opinión, por su parte, pueden proceder de dos tipos distintos de evaluadores o informantes:

- a) por un lado, *evaluadores internos*: es decir, personas que forman parte del sistema judicial y que pueden, por tanto, aportar opiniones, puntos de vista y valoraciones sustentados en una experiencia personal directa. Es el caso, prototípicamente, de los jueces y magistrados⁷⁹ pero también de otros profesionales directamente vinculados a la actividad jurisdiccional, como fiscales, secretarios de tribunales, abogados o procuradores⁸⁰.

Al respecto cabe resaltar el llamativo precedente que supuso la **Memoria** del CGPJ correspondiente a 1999.

⁷⁹ No es frecuente que existan evaluaciones del funcionamiento de la Justicia sustentadas en datos de opinión referidos a miembros de la judicatura. España, en este sentido, constituye una llamativa excepción. En efecto, desde la entrada misma en funcionamiento del CGPJ, este organismo ha mostrado un sostenido interés por conocer, de forma más o menos regular o periódica, cual era el clima de opinión en el seno de la judicatura española respecto del funcionamiento de la Justicia. En total, y hasta la actualidad, se han efectuado cinco encuestas de este tipo con la etiqueta de "*Barómetros Internos de Opinión*" (la última en 1997), todas ellas publicadas en su momento por el propio CGPJ y ahora disponibles en el Banco de Datos del CENDOJ.

⁸⁰ También son infrecuentes las encuestas sobre el funcionamiento de la Justicia efectuadas a los integrantes de otros sectores profesionales directamente relacionados con la misma. El precedente más obvio y consolidado a este respecto lo constituyen las encuestas que la American Bar Association lleva realizando desde varias décadas para evaluar el funcionamiento de cada juzgado en concreto. Pero las peculiares características organizativas y funcionales del sistema judicial estadounidense hacen difícilmente exportable este tipo de indagación. Con todo, en el caso de España, el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (ICAM) inició en 1999 un intento pionero de evaluación del funcionamiento de los tribunales de Justicia de la Comunidad de Madrid mediante la realización de una encuesta evaluación a un amplia muestra, estadísticamente representativa, de sus colegiados. El estudio fue repetido en el año 2000 como "*Barómetro ICAM sobre situación de la Administración de Justicia en Madrid*" (Véase al respecto Toharia y García de la Cruz, 1999). También el Servicio de Inspección del CGPJ ha dado pasos en una dirección similar, planteando la evaluación de determinados Juzgados a partir de las informaciones aportadas por muestras estadísticamente relevantes de profesionales vinculados a los mismos. Sobre el específico y concreto tema de la situación de la normativa procesal y su posible reforma, el Ministerio de Justicia español promovió una encuesta a muestras significativas de jueces, fiscales, secretarios de tribunales, abogados y procuradores. Ha sido la primera –y también, por ahora, la última- vez en que se planteó una auscultación exhaustiva de la opinión de los principales colectivos profesionales relacionados con la Justicia, si bien sobre un tema muy específico y concreto. Al respecto, ver: Comisión General de Codificación, *Materiales para una Reforma Procesal* (Madrid, Ministerio de Justicia, 1991).



b) Por otro lado, *evaluadores externos*: es decir, personas, grupos o instituciones no vinculados de forma profesional o directa con el sistema judicial pero potencialmente afectados por la calidad de su funcionamiento. Es el caso, por ejemplo, de los informadores especializados en cuestiones jurídico-judiciales de los medios de comunicación, de los usuarios de la Justicia⁸¹, o de determinados grupos sociales (como, por ejemplo, los empresarios⁸²). Y es asimismo el caso, de forma muy particular, del conjunto de la ciudadanía, a quien en una democracia corresponde en última instancia la titularidad del poder de juzgar. Lo que la ciudadanía pudiera pensar sobre la Justicia ha tendido, tradicionalmente, a ser ignorado⁸³ y en consecuencia los datos de opinión al respecto han sido escasos. En la actualidad, y a medida que la idea de una evaluación global de la Justicia va ganando aceptación, se registra un creciente interés por la realización de este tipo de estudios de opinión⁸⁴. Las páginas que siguen tienen como objetivo precisamente resaltar la relevancia y utilidad de este tipo de encuestas, que lejos de constituir una mera curiosidad o un *divertimento* más o menos ilustrado, como a veces suele pensarse, representan un instrumento de precisión insospechada para detectar las carencias y deficiencias, -pero también las virtudes y logros, de un sistema de Justicia.

⁸¹ Al respecto existe un precedente: la encuesta que por encargo del CGPJ, y para ser utilizada en el **Libro Blanco de la Justicia** realizó Demoscopia en 1997 bajo la dirección de Juan José García de la Cruz.

⁸² Un primer intento de exploración de la evaluación que los empresarios españoles realizan del funcionamiento de la Justicia puede verse en Toharia (1998b). El estudio ha sido repetido en Septiembre de 2000 (Vid. Toharia 2000).

⁸³ Una vez más, España constituye una llamativa excepción al respecto. El CGPJ ha promovido, desde su entrada en funcionamiento, la realización de siete encuestas a muestras estadísticamente representativas de la población española al objeto de seguir, de forma regular, el pulso de la opinión ciudadana respecto de la Justicia. La última oleada de este *Barómetro Externo de Opinión* del CGPJ, que representa el *Séptimo Barómetro* constituye el objeto de análisis del cuarto Capítulo del presente libro. Los anteriores *Barómetros* se encuentran disponibles en el Banco de datos del CENDOJ.



Idealmente, una evaluación completa y detallada del funcionamiento de un sistema judicial debería tratar de combinar, en la medida máxima posible, todo este conjunto de informaciones, mutuamente complementarias. En la práctica ello no resulta fácil y no sólo por el apreciable esfuerzo económico que supone. Un tema a resolver es quien deba llevar a cabo esa evaluación. En Australia, país sin duda pionero en la evaluación global y sistemática no sólo de la Justicia sino de todos los órganos y servicios públicos, se ha optado por encomendar la tarea a una agencia externa independiente. En países que, como el nuestro, tienen encomendado el gobierno de la Justicia a un órgano independiente representativo de la voluntad popular (al estar sus miembros designados por el Parlamento) no sería inadecuado que fuese a ese mismo organismo a quien correspondiera la tarea de evaluar periódicamente a la Justicia. De hecho, y una vez más de forma pionera, ha dado ya algunos pasos en esa dirección, de los cuales quizá el más emblemático sea el ***Libro Blanco de la Justicia*** de 1997, auténtico embrión de lo que una evaluación regular del estado de la Justicia debería poder ser.

En todo caso, el objetivo final de toda evaluación de conjunto es poder llegar a algunas conclusiones claras y precisas que permitan un balance de situación a la vez conciso y preciso. Quizá roce la utopía pensar en un *Protocolo de evaluación* que pudiese quedar condensado, sintéticamente, en una nota promedio global, es decir en una suerte de calificación de conjunto (por ejemplo en una escala del 0 al 10)⁸⁵.

⁸⁴ En Francia, por ejemplo, el Ministerio de Justicia ha pasado a realizar un Barómetro de Opinión sobre el funcionamiento de los tribunales con periodicidad semestral que en Mayo de 2000 alcanzaba su undécima oleada.

⁸⁵ Sin embargo, hay algunos intentos en esta dirección, como documenta Hammergren (1999).



CAPÍTULO 3: LA OPINIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO EN LA EVALUACIÓN DE LA JUSTICIA

Los intentos de auscultación de los estados de opinión referidos a la Justicia disponibles en el momento actual pueden ser definidos, a la vez, como escasos y abundantes. Por un lado son muy escasos (hasta constituir prácticamente una rareza) los sondeos que tienen un carácter regular y sistemático, es decir, los que se proponen un seguimiento monográfico, detallado y más o menos periódico de los estados de opinión respecto de la Justicia⁸⁶. Pero en cambio son relativamente abundantes los datos de opinión sobre algún aspecto concreto del sistema judicial, de carácter disperso y aislado y sin continuidad temática o temporal en Estados Unidos⁸⁷, pero también en países como España, Reino Unido, Francia o Italia⁸⁸. La Unión Europea ha incluido en alguna oleada de su *Eurobarómetro* alguna batería de preguntas sobre la situación de la Justicia en

⁸⁶ En Estados Unidos, el National Center for State Courts ha realizado dos oleadas (la primera en 1983, la segunda en 2000) de una encuesta sobre el funcionamiento de la Justicia referida a una muestra nacional de población. En Francia el Ministerio de Justicia lleva realizando, desde hace cinco años, un Barómetro semestral de Opinión sobre la Justicia, cuya última oleada (la undécima) se completó en Abril-Mayo de 2000. En España, el Consejo General del Poder Judicial ha realizado, desde 1984, siete Barómetros de Opinión sobre la Justicia, el último de los cuales (cuyo trabajo de campo terminó en Septiembre de 2000) constituye el objeto principal de análisis del Capítulo 4 de este libro). No tengo conocimiento de empeños de similar envergadura y duración temporal en otros países.

⁸⁷ Aparte de los Bancos de Datos de empresas especializadas o de Institutos de Investigación, cabe citar los repertorios de datos contenidos en textos como los de Biderman *et al.* (1972), Hindelang (1975), Zinger y Mooney (1983), Kaminer (1995), Gaubatz (1995), Flanagan y Longmire (1996), Roberts (1997), Lock (1999), y la American Bar Association (1999).

⁸⁸ A modo tan sólo de ejemplos ilustrativos, y sin ninguna pretensión de exhaustividad, cabe citar los textos de Baraquin (1975), para Francia; el de Versele *et al.* (1973) para Bélgica; el de Leonardi (1968) para Italia; el de Nina (1993) para la república Sudafricana; el del Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (1996) para El Salvador), o el de Rubio (1997) para Colombia. A ello habría que añadir las informaciones de los Bancos de Datos de distintas empresas e institutos de investigación privados o públicos o repertorios de alcance multinacional como el *Index to International Public Opinion* que anualmente publica la Greenwood Press (London y Westport, Conn.). En el caso de España, por ejemplo, cabe mencionar los Bancos de Datos de Demoscopia S.A. o del CIRES y, en el ámbito público, del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).



los quince países que la componen, pero no ha dedicado aún al tema una oleada del mismo de forma monográfica y exclusiva⁸⁹.

¿Por qué es esta la situación? ¿Cómo es que tanto chispazo aislado y ocasional, a lo largo ya de tantos años, no ha logrado aún prender la mecha de una línea de investigación consolidada y estable? La respuesta es sencillamente que el *status* intelectual de los estudios de opinión sobre la Justicia sigue siendo en buena medida brumoso y evanescente, sin haber logrado todavía un reconocimiento generalizado e inambiguo en cuanto a su posible interés y utilidad. Y ello fundamentalmente como consecuencia una doble y todavía extendida reticencia a su respecto que lleva a considerar que o bien la opinión pública sobre la Justicia no existe o que, si existe, no tiene relevancia alguna.

El propósito de este capítulo es, por un lado, argumentar que sí existe tal cosa como una opinión pública sobre la Justicia, que supone un fenómeno relevante y que no debe ser ignorado; y por otro, apuntar cual puede ser la utilidad práctica del estudio de los estados de opinión sobre la Justicia.

⁸⁹ En el ámbito exclusivamente académico es de señalar la reciente creación de una *Cooperative Research Network* (Red de investigación cooperativa) en el seno de la *Law and Society Association* con el específico y explícito objetivo de promover en distintos países la investigación sistemática, y comparable, de los estados de opinión referidos a la Justicia.



1. La opinión pública sobre la Justicia: ¿existe? ¿Es relevante?

El primer y más frecuente cargo que suele formularse contra las encuestas de opinión referidas a la Justicia es que se ocupan de algo que en realidad no existe. O mejor dicho, que *no puede* existir ya que, suele argumentarse, la Administración de Justicia por su excesiva complejidad técnica no es materia propicia para sustentar estados de opinión.

A este planteamiento cabe oponer dos réplicas que me parecen contundentes. En primer lugar, y a la luz de los datos que aportan las encuestas monográficas ya realizadas en España (o incluso en Francia o Italia, por añadir dos referencias adicionales y cercanas), resulta difícil sostener que no existen estados de opinión referidos a la Justicia. En tales sondeos el *porcentaje promedio de no respuesta* a las distintas preguntas contenidas en los cuestionarios utilizados es, en efecto, apenas del orden del 10%. O lo que es igual, únicamente una de cada diez personas consultadas puede ser considerada como carente de opinión sobre el tema (siendo así que tales estudios están realizados con muestras de población estadísticamente significativas, y representativas por tanto del *conjunto* de la sociedad: es decir, de todos los sectores y estratos que la componen). El resto de la ciudadanía, esto es ni más ni menos que nueve de cada diez personas, sí se considera en cambio en condiciones de emitir opiniones sobre los distintos aspectos relativos a la organización y funcionamiento de la Justicia.

Por otro lado, no es realmente el carácter más o menos técnico de un tema lo que hace que pueda colocarse dentro o fuera de la esfera de la pública opinión, sino el hecho de que guarde o no alguna relación con la conducción y gestión de asuntos colectivos. Es decir, que se trate: a) de algo en lo que no resulta posible una respuesta científica indisputablemente correcta que invalide a todas las



demás posibles alternativas; b) que corresponda al debate público definir y evaluar las posibles opciones; y c) que la responsabilidad última de las decisiones a tomar al respecto corresponda en definitiva al cuerpo social en su conjunto. La política impositiva, la política exterior o la elección del mejor tipo de válvula a utilizar en cirugía vascular son temas igualmente técnicos y complejos, pero sólo sobre los dos primeros es llamada la ciudadanía a optar periódicamente con ocasión de los procesos electorales; el tercero, en cambio es dejado exclusivamente al criterio de los expertos. De ahí que quepa auscultar los estados de opinión sobre aquellos y no tenga mucho sentido en cambio hacerlo sobre éste último. No es pues el grado de complejidad técnica el que hace que una cuestión pueda ser o no públicamente opinable sino el hecho de que las decisiones a su respecto incumban aunque sólo sea en última instancia a la ciudadanía⁹⁰. ¿Entra el funcionamiento de la Administración de Justicia dentro del ámbito de lo públicamente opinable? No parece dudoso: la Justicia es un servicio público cuya titularidad última corresponde constitucionalmente al pueblo. Cuantas acciones, iniciativas o medidas pudieran emprenderse a su respecto habrían de hacerse en nombre de la soberanía popular y apelando a su respaldo. ¿Cómo descartar entonces de entrada por irrelevante o improcedente lo que la ciudadanía pueda opinar al respecto?

Pero la admisión de que es posible, y que de hecho existe, una opinión pública sobre la Justicia inmediatamente suele dar paso a una segunda objeción descalificadora: esa opinión pública sobre la Justicia que las encuestas parecen desvelar debe, en realidad, ser considerada irrelevante ya que por lo general la

⁹⁰ O sobre las que corresponda a la ciudadanía dar respaldo –o quitarlo- a lo decidido al respecto por sus legítimos representantes. La opinión pública, por supuesto, se extiende también a temas triviales de mucha menor entidad o trascendencia colectiva (¿debe dimitir un determinado entrenador de fútbol? ¿Cuál es el actor o actriz preferido?). Pero se trata en todo caso de temas que a su modo dependen también del veredicto del “tribunal de la opinión”: es decir, en los que no



gente no sabe de lo que habla. Las respuestas que se obtienen en los sondeos están usualmente cimentadas sobre verdaderos océanos de ignorancia respecto de la cuestión. ¿Qué crédito o atención cabe, por tanto, concederles?

Este planteamiento (que, por cierto, no resulta avalado de forma precisamente incontestable por los datos disponibles⁹¹) nos remite pura y simplemente al problema de los criterios de validez de los estados de opinión en general, y no sólo de los referidos a la Justicia. Sencillamente, ¿qué es lo que hace que un estado de opinión, cualquiera que sea el tema al que se refiera, merezca credibilidad y consideración? ¿Qué características debe presentar, qué requisitos debe cumplir? Son estas cuestiones básicas que conviene aclarar adecuadamente antes de seguir adelante.

Lo primero que debe quedar claro es que *opinión* no es *conocimiento*. Cuando se realiza, por ejemplo, un sondeo de opinión sobre la Administración de Justicia no se está sometiendo subrepticamente a la población a un examen de derecho con el fin de establecer su nivel de conocimientos jurídicos: lejos de ello, lo que se pretende es tan sólo detectar los estados de opinión que puedan existir en la sociedad, en un momento dado, respecto de las instituciones jurídicas. Opiniones y conocimientos constituyen dos ámbitos de la realidad social claramente diferenciados y que no conviene mezclar, aunque ciertamente estén en conexión. Las opiniones forman parte del mundo de las percepciones y de las impresiones; los conocimientos, en cambio, pertenecen al mundo de los hechos y de las

resultan irrelevantes las opciones que expresen los ciudadanos en su condición de espectadores, de consumidores o de usuarios.

⁹¹ En realidad, la proporción de entrevistados que habla a partir de un cierto grado de experiencia personal es sustancial: en España, el 25% dice, en efecto, haber tenido algún contacto personal con la Justicia (véase tabla 1.1 del Capítulo 1). Si a esa proporción se añade el círculo de familiares y amigos más cercanos de quienes así responden y que sin duda, y de forma más o menos vicaria, compartieron con ellos dicha experiencia el círculo de quienes tienen alguna idea más o menos fundada se ampliaría sustancialmente.



certezas. Las opiniones comprenden un elemento fáctico o informativo (pues se refieren a datos de la realidad) y un elemento interpretativo, directamente vinculado al universo valorativo propio de cada individuo y desde el que éste aprehende esa realidad sobre la que se le invita a pronunciarse. Y lo realmente peculiar y específico de la opinión no es la calidad o cantidad de su sustrato informativo sino la toma de postura al respecto que expresa. La opinión es un fenómeno generalizado, algo al alcance prácticamente de cualquiera: no en vano lleva el calificativo de *pública*. Y por ello resulta irrelevante, sociológicamente hablando, tratar de distinguir entre una opinión pública *más informada* y una opinión pública *menos informada* como si constituyeran dos manifestaciones distintas (de buena calidad la primera, de mala calidad la segunda) de un mismo fenómeno. Contra lo que suele creerse, lo contrario de un estado de opinión razonablemente informado no es un estado de opinión poco o nada informado, sino una situación de no opinión. Opiniones informadas y no informadas (o mejor dicho, más o menos informadas) son por igual *opiniones*: comparten la misma naturaleza, tienen los mismos efectos y consecuencias de cara a la pauta de actitudes y comportamientos -propios o ajenos- y sólo resultan diferenciables para un hipotético observador externo. Las personas que expresan una opinión no tienen normalmente conciencia de carecer de la suficiente información: en otro caso se integrarían en el grupo (normalmente minoritario) de los “no sabe/no contesta”⁹². Los conocimientos, en cambio, son de acceso más restrictivo y constituyen la esfera propia de los peritos y expertos, es decir, de quienes por su especial dominio del tema en cuestión pueden emitir sobre el mismo

⁹² En última instancia tras el intento de discriminar entre opiniones informadas y no informadas, con la consiguiente irremediable descalificación de las segundas, late en realidad una concepción elitista de la sociedad de hondas raíces históricas. El ideal clásico del rey-filósofo, el despotismo ilustrado, los sistemas democráticos de representación restringida o las ideologías tecnocráticas representan otros tantos intentos de puesta en práctica de este ideal de una gestión de los asuntos colectivos encomendada exclusivamente *a los que saben*, a los expertos, los únicos a quienes quedaría reconocido el derecho a opinar.



pronunciamientos sólidamente fundados (la opinión o evaluación experta). A diferencia de la opinión, el conocimiento que no cuenta con una sólida fundamentación pierde sencillamente su condición de tal.

Por otro lado, y a diferencia del conocimiento, la coherencia interna no es un requisito tipificador de la opinión. Es decir, los estados de opinión no necesitan presentar un determinado nivel de lógica interna o cristalizar en argumentaciones sólidamente articuladas para ganar la consideración de opiniones. En una encuesta de opinión las preguntas operan como estímulos que originan una reacción espontánea, casi refleja, en la persona entrevistada provocando asociaciones de ideas y juicios de valor inmediatos. La calidad de un estudio de opinión depende fundamentalmente de la sinceridad de las respuestas, no de su grado de coherencia. Porque lo cierto es que, incluso las personas más instruídas, presentan en su trama valorativa y opinativa básica zonas de incoherencia -cuando no de contradicción- en ocasiones importantes⁹³. Esto, que resultaría inasumible en el campo de los conocimientos, forma en cambio parte de la naturaleza misma del fenómeno de la opinión, en el que el componente lógico-racional es sólo uno entre los varios que lo componen⁹⁴.

El estudio de la opinión pública no es así una tarea cuyo objetivo sea conocer *la verdad* de las cosas, sino *la idea* que acerca de ellas predomina en la sociedad. Es decir, su imagen o apariencia; el impacto, en suma, que producen sobre la conciencia colectiva. Por lo tanto, e inevitablemente, “la opinión pública opera

⁹³ Hace ahora casi cuatro decenios, Converse (1964) dejó ya claro que sólo una muy reducida fracción de la población (en torno al 3%, ampliable como mucho y rebajando las exigencias hasta un 12%) parece ser capaz de articular un *discurso “ideológico”* (es decir, un conjunto opinativo y valorativo con una estructura interna razonablemente coherente y trabada). La inmensa mayoría de las personas sólo presentan, en sus opiniones y orientaciones, islotes de coherencia, inconexos entre sí.

⁹⁴ Intervienen también valores morales o estéticos, emociones, orientaciones ideológicas, prejuicios, etc...



sobre clichés o estereotipos (...) y el público no tiene opinión sobre las cosas mismas sino sobre los clichés elaborados en torno a estas cosas”⁹⁵. Nuestra percepción de la mayor parte de los procesos y elementos sociales no es, en efecto, directa sino que viene mediada por toda una serie de factores: nuestro propio interés o atención en el tema, la cobertura informativa de que éste es objeto, el eco y atención social de que es objeto, etc... El resultado es un inevitable desfase entre “los clichés objeto de la opinión y la riqueza matizada de la realidad”⁹⁶. Los estados de opinión constituyen así percepciones de trazo grueso, forzosamente toscas⁹⁷: no constituyen la realidad, sino una representación estereotipada de la realidad⁹⁸.

¿Y qué interés puede tener estudiar algo que no expresa la realidad sino imágenes o percepciones estereotipadas de la misma? ¿Por qué puede merecer la pena considerarlo y prestarle atención? Básicamente por dos razones.

En primer lugar, porque en general resulta difícil no hacerlo ya que la vida social, en su conjunto, descansa en definitiva sobre la opinión⁹⁹. El mundo social está compuesto, en efecto, por *hechos* y por *percepciones* (o *imágenes*) de esos hechos. Y ocurre que lo que en definitiva cuenta a la hora de orientar el comportamiento de los individuos en la vida social son más las segundas que los

⁹⁵ Murillo (1972:58).

⁹⁶ Murillo (1972:58).

⁹⁷ Algo que, una vez más, sólo resulta aparente al observador externo. Los sujetos que expresan su opinión rara vez tienen conciencia de que éstas no estén adecuadamente moduladas.

⁹⁸ La opinión pública guarda relación con el ámbito de las “representaciones colectivas”, por decirlo con la terminología ya clásica de Durkheim (o con el ámbito del imaginario social o del inconsciente colectivo, si se prefieren otras formulaciones alternativas y no muy distantes de esta misma idea); es decir con el conjunto más o menos explícito o latente de símbolos y valores compartidos por los componentes de un determinado grupo social que moldea sus percepciones, les atribuyen significado y da pie a un repertorio de imágenes o estereotipos sociales. Tras los estados de opinión late en buena medida todo ese trasfondo simbólico-valorativo que encuentra en ellos un cauce de expresión.



primeros. Es el modo en que definimos las situaciones y los elementos sociales lo que da a éstos sentido y entidad y lo que, al propio tiempo, estructura nuestra percepción del mundo y ordena nuestras predisposiciones para actuar en él. No es otra la idea expresada por el famoso “teorema” de Thomas: en la vida social si algo es definido como real deviene real con todas sus consecuencias y con independencia de lo que *objetivamente* (en la medida en que quepa utilizar tal adverbio) pueda realmente ser. La realidad social, simplemente, no es: se construye. En última instancia no constituye sino una *representación colectiva*: un estado de opinión.

En segundo lugar porque en el caso concreto y específico de las democracias (que no en vano son definidas como sociedades de opinión) lo que la ciudadanía piensa, cree u opina queda elevado al explícito –y no ya sólo latente- rango de única fuerza motriz de la vida social que es considerada legítima. Los estados de opinión (siempre que hayan sido detectados con las debidas garantías técnicas¹⁰⁰) vienen a representar “la voz del pueblo”¹⁰¹, -del pueblo soberano para ser más preciso.

Como las sociedades abiertas son sociedades plurales y heterogéneas en las que existen diferentes *públicos*, lo usual es que coexistan sobre un mismo tema

⁹⁹ La expresión es de Durkheim (*Les formes élémentaires de la vie religieuse*; edición de 1968, P.U.F., página 626).

¹⁰⁰ Sólo la aplicación solvente de la metodología adecuada garantiza que los estados de opinión desvelados corresponden realmente a los existentes entre la ciudadanía. Esta exigencia metodológica se concreta, en esencia, en cuatro aspectos básicos: un diseño muestral adecuado (que garantice que la muestra entrevistada es estadísticamente representativa del conjunto de la población: es decir, que constituye una reducción a escala de la misma, sin que existan sesgos ni sobre- o infra-representaciones de grupos, ámbitos o sectores); un cuestionario técnicamente válido (que no condicione, sesgue o inhiba las respuestas; un trabajo de campo correctamente realizado; y, finalmente, un análisis competente de la información obtenida.

¹⁰¹ Al ex -primer ministro británico James Callaghan se debe la frase sin duda definitiva sobre esta cuestión: “Si no damos crédito a lo que la gente expresa a través de las encuestas de opinión tampoco deberíamos dárselo a lo que expresan con su voto”. Citado en Taylor (1998).



distintos estados de opinión, con independencia del respectivo nivel real de información al respecto. La edad, el sexo, la clase social, el nivel educativo, la ideología son algunos de los factores sociales que más contribuyen a modular el imaginario social¹⁰² y que por tanto en mayor medida suelen estar en la base de estos estados de opinión diferenciados.

¹⁰² Rara vez se da (al menos en las sociedades abiertas y libres, las únicas por otra parte en las que tiene sentido estudiar la opinión ciudadana) un estado de opinión unitario, es decir, uniforme y homogéneamente compartido por todos los integrantes del cuerpo social, respecto de una determinada cuestión. Lo usual es que la opinión pública sea plural, multiforme y compleja, en grados variables según los momentos y los temas. Esquemáticamente, cabe establecer cuatro grandes tipos de estados de la opinión pública respecto de un determinado tema o cuestión: *unánimes* (casi todo el mundo expresa la misma opinión: en ese punto la sociedad resulta tener una sola voz); *dominantes* (hay una opinión que es claramente mayoritaria en la cuestión); *duales* o *divididos* (las opiniones se dividen por mitades prácticamente iguales) y *plurales* o *fragmentados* (las opiniones se dispersan en torno a una multiplicidad de planteamientos u opciones, sin que ninguno predomine de forma significativa). Por otro lado los estados de opinión pueden presentar desde una sustancial fijeza hasta una labilidad extrema. En algunos temas la opinión pública puede caracterizarse por una llamativa estabilidad, permaneciendo sustancialmente incambiada a lo largo de un lapso considerable de tiempo (*opinión estática*); en otros casos se producen oscilaciones cíclicas, dentro de una pauta global de estabilidad (*opinión fluctuante*); en otros pueden presentar una pauta de cambio gradual y sostenido (*opinión cambiante*); y en otros, finalmente, puede registrar una labilidad extrema (*vuelco de opinión*). En el Capítulo 4 tendremos ocasión de ver ejemplos de varios de estos distintos posibles tipos de estados de opinión referidos al caso de la Administración de Justicia.



2. Administración de Justicia y medios de comunicación.

Los clichés o estereotipos que constituyen la materia con que se expresa la pública opinión son elaborados por los múltiples y distintos mecanismos existentes en la sociedad para la difusión y noticia de hechos y acontecimientos. Lo cual en el caso específico de nuestras sociedades democráticas e industriales equivale a decir que dicha tarea ha pasado a constituir prácticamente el monopolio de los medios de comunicación¹⁰³. Estos seleccionan cotidianamente de la fronda ingente de eventos aquellos que consideran materia noticiable: y eso es, fundamentalmente, lo que queda configurado como la *realidad* (en realidad la *imagen de la realidad*) que llega a la conciencia colectiva. No es por ello sorprendente que los sistemas no democráticos hagan del férreo control de la información un objetivo prioritario: ello equivale sencillamente a controlar la realidad. La libertad informativa que es en cambio consustancial a la democracia garantiza al menos un cierto grado de diversidad y pluralismo en la producción de esos clichés con que la realidad queda encapsulada con la consiguiente mayor posibilidad de opción por parte del ciudadano que busca información.

¿De donde obtienen los españoles las noticias e informaciones sobre el funcionamiento de la Justicia que sirven de soporte a sus opiniones al respecto? La experiencia, directa o indirecta, tiene a este respecto un peso no desdeñable pero claramente minoritario. En efecto, entre la ciudadanía el 24% indica que su información sobre la Justicia procede de una experiencia personal (bien propia o de familiares o amigos cercanos). Un mismo porcentaje (24%) dice informarse a través de “lo que se oye en la calle”. Los comentarios, tanto de amigos o

¹⁰³ La impronta de los modernos medios de comunicación se hace sentir incluso en la difusión de informaciones referidas a la intimidad de las personas sin más interés que la de satisfacer una curiosidad banal, algo que tradicionalmente era vehiculado exclusivamente a través del chismorreo



conocidos, como de comentaristas o tertulias televisivas o radiofónicas sirven como fuente de noticias para un tercio de los entrevistados. Y tan sólo un 10% otorga carácter informativo a las series de ficción televisivas sobre abogados, jueces y policías. Pero en cambio ni más ni menos que el 84% señala a los informativos de la televisión como su fuente de noticias e informaciones sobre el funcionamiento de la Justicia y un 50% menciona a las noticias que dan los periódicos¹⁰⁴. El predominio de los medios de comunicación es, pues, incuestionable.

Pero ocurre que el mundo de la Justicia constituye un ámbito quizá especialmente poco apto para un tratamiento informativo mediático. Y no, como ya ha quedado dicho, por razón de su complejidad técnica (que es algo que sin duda le caracteriza pero que en modo alguno le es exclusivo) sino porque tribunales y medios tienen *tempo*s vitales y prioridades funcionales claramente contrapuestas. La Justicia se quiere sosegada: rehuye el tratamiento “en caliente” de los casos y busca un cierto distanciamiento temporal que propicie la serena objetividad. Los medios, en cambio, viven bajo la inescapable tiranía de la actualidad, del “hoy”, de lo coyunturalmente relevante. El garantismo meticuloso que suele guiar el proceder de los tribunales durante la indagación de los hechos se acompasa mal con la necesidad cotidiana de hallazgos noticiables propia de los medios. Por otra parte, los medios suelen dedicar a un determinado caso concreto una atención muy intensa pero tan sólo durante un período muy corto de tiempo: la tensión informativa se compadece mal con los tiempos muertos, con las dilaciones y esperas, exige nuevos hechos de forma permanente y no puede ser

vecinal, del cotilleo y de las comidillas transmitidas de “boca a oreja”. Su equivalente funcional en la actual “aldea global” (o más o menos global) es así la llamada prensa rosa o del corazón.

¹⁰⁴ Estos porcentajes son llamativamente paralelos a los obtenidos en 1999 en Estados Unidos, donde el 73% de los ciudadanos entrevistados declaró utilizar regularmente a los informativos de las televisiones como fuente informativa sobre temas referidos al mundo de la Justicia; un 58% mencionó a las noticias de los periódicos (Véase NCSC, 1999).



sino efímera. Los tribunales, en cambio, dispensan a los temas un tratamiento de intensidad menos fulgurante, diluida a lo largo de un tiempo mucho más prolongado. Ello propicia que los tribunales experimenten con frecuencia una sensación de atosigamiento y aun atropello por parte de los medios: las sugerencias, interpretaciones y conclusiones de éstos buscan servir a un público expectante e impaciente pero pueden contribuir a prejuzgar resultados, anticipar repartos de culpas o incluso hacer que el “tribunal de la opinión” llegue a dar el caso por zanjado. Cuando finalmente la Justicia emite su veredicto ya nadie recuerda un asunto que quedó archivado en la memoria colectiva como cosa juzgada desde mucho antes. Y lo que es peor: a nadie suele importarle ya cual pueda ser la sentencia oficial.

Una de las consecuencias de toda esta serie de disparidades básicas en el ritmo vital de medios y tribunales es que las parcelas o datos de la realidad que tienden a encontrar un más fácil reflejo informativo no son necesariamente las más frecuentes, extensas o representativas, sino las menos banales, las que más puedan llamar la atención¹⁰⁵. Lo cual contribuye a añadir un elemento de sesgo a la cobertura mediática de la Justicia, de por sí inevitable estereotipada. Una investigación reciente de Steven Garber (1998) sobre la cobertura informativa de que fueron objeto en Estados Unidos los casos de reclamación por daños y perjuicios contra fabricantes de automóviles resulta ilustrativa a este respecto. De 351 casos de este tipo sentenciados entre 1985 y 1996, el 74% fueron resueltos a favor de las compañías fabricantes y sólo el 26% a favor de los particulares reclamantes. Pero la prensa, que sólo informó en total de 47 de esos casos, lo hizo de 38 en que la sentencia fue favorable para los reclamantes y sólo de 9 en que lo fue para las compañías. Así, el lector medio de prensa pudo llegar a tener

¹⁰⁵ Un dicho frecuentemente entre periodistas afirma que “un periódico nos parece serio hasta que informa de algo sobre lo que realmente sabemos”.



la impresión de que un 80% de las reclamaciones contra los fabricantes de automóviles tenían éxito, -justamente lo contrario de lo que en realidad sucedía¹⁰⁶. Sencillamente en ocasiones el afán por primar lo novedoso puede así, paradójicamente, tener como resultado que lo excepcional termine siendo percibido precisamente como lo que no es: como algo usual.

Ciertamente, la sociedad suele tener asumido este efecto sobre-simplificador de la realidad que toda información mediática comporta y en alguna medida lo descuenta de antemano¹⁰⁷. De hecho, la ocasional ausencia de esa sobre-simplificación o distorsión relativa que rutinariamente se asume puede causar desconcierto, como quien recibe de pronto de forma directa una luz que antes sólo percibía tamizada¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Sobre éste y otros casos similares de información selectiva, ver Galanter (2000).

¹⁰⁷ Eso explica que el crédito social de los medios de comunicación sea sustancial pero en modo alguno absoluto, como pone de manifiesto la investigación empírica disponible sobre el tema. La sociedad parece ser consciente de que proporcionan un reflejo (y además parcial, selectivo, sesgado) de la realidad, pero que no son la realidad. En todo caso no debe olvidarse que el impacto de los medios de comunicación, en general, es a su vez mediatizado por el entorno social (grupos de referencia, líderes de opinión) de quien recibe sus mensajes.

¹⁰⁸ Incluso, no sin cierta irónica paradoja, puede dar incluso lugar a un severo reproche como en el pintoresco caso que narra De la Cuadra (2000). Un periodista fue condenado en 1993, en nuestro país, a una indemnización de cuatro millones de pesetas por una información que la sentencia reconocía como veraz, exacta y noticable pero que se publicó, en palabras del magistrado, ¡“sin disimular ni edulcorar en modo alguno” su contenido! (La sentencia fue revocada en apelación pero se halla aún pendiente de decisión ante el Tribunal Constitucional).



3. ¿Cómo analizar la opinión pública sobre la Justicia?

La opinión pública constituye pues un elemento insoslayable, omnipresente y cotidiano, de la vida social. Pero es también algo cuyo manejo resulta tan resbaladizo como engañosamente obvio. Rara vez los datos de la realidad social son auto-explicativos o hablan por sí solos, y esto es especialmente cierto en el concreto caso de los datos de opinión. Su mejor y más adecuada comprensión requiere de forma inescapable un marco contextualizador: es decir, su comparación y contrastación con otras series (similares, equivalentes o pertinentes) de datos que, al matizarlos, desvelen con mayor claridad su verdadero alcance y sentido. La descripción fundamentada y precisa de un determinado estado de opinión resulta de la yuxtaposición, competente y parsimoniosa, de datos y contradatos, pinceladas y contrapinceladas, -un modo de proceder, si se quiere, no muy distante del de la pintura impresionista. Considerados aisladamente y por sí sólo los distintos datos o elementos opinativos pueden parecer banales, mutuamente contradictorios, triviales o carentes de sentido: sólo cuando se les percibe con el relativo distanciamiento que propicia su integración en un entorno más amplio terminan por revelar de forma más o menos coherente y detallada una imagen. En este sentido los datos de opinión no constituyen, como tópicamente suele decirse, una *fotografía* (es decir, algo cuyo contenido resulta directamente discernible por cualquiera) sino más bien una *radiografía* (cuyo significado sólo es aparente al ojo entrenado).

¿Cómo “hacer hablar” a los datos de opinión? ¿Cómo extraer de forma razonablemente detallada y confiable su sentido? Sólo hay una manera: mediante la comparación, forma prototípica de buscar explicación a los hechos sociales¹⁰⁹.

¹⁰⁹ “No se explica sino comparando”, dejó ya sentado uno de los padres fundadores de la investigación sociológica (Durkheim, 1895).



Lo cual requiere, evidentemente, la acumulación regular y sistemática de datos de encuesta que permitan la construcción de series y hagan posible la detección de pautas. Un dato de opinión aislado, en efecto, sirve de bien poco, apenas tiene sentido. ¿Cómo valorar lo que expresa? ¿Cómo saber si es mucho o poco, algo positivo o negativo? ¿Cómo determinar –de forma razonablemente fiable y no meramente intuitiva- el orden de magnitudes en que puede fluctuar? Una encuesta de opinión, por amplia y detallada que sea, está condenada a flotar en un vacío interpretativo si no cuenta con referentes previos que proporcionen puntos de anclaje a los contenidos que aporta. Y esta es quizá, dicho sea de paso, una razón adicional que puede contribuir a explicar el aún moderado desarrollo de los estudios de opinión sobre la Justicia: no sólo supone ésta una tarea que debe primero superar los prejuicios y malentendidos previos ya considerados, y que acaba produciendo datos de una calidad forzosamente imperfecta como hemos visto, sino que, además, requiere de una continuidad en el tiempo para poder producir resultados que tengan realmente pleno sentido. Y es que las encuestas de opinión, como la gimnasia, sólo producen efectos apreciables si se efectúan de forma permanente y regular.

Por fortuna, en el caso de España contamos ya con una importante arsenal de datos de opinión sobre la Justicia gracias a la serie de siete Barómetros realizados por el Consejo General del Poder Judicial. Se trata de datos referidos a la población general, es decir, a la ciudadanía en su conjunto. Si a ellos se añaden (como, afortunadamente, sigue siendo posible en el caso de nuestro país) datos de opinión sobre la Justicia obtenidos de colectivos más restringidos (como jueces, abogados o empresarios), de los que cabe extraer una opinión más experta, las posibilidades interpretativas se amplían sustancialmente.



La existencia de un repertorio de datos razonablemente diverso posibilita la construcción de tres tipos distintos de *series comparativas sincrónicas*, es decir, referidas a un mismo momento en el tiempo:

- a) En primer lugar, *comparaciones inter-societales*, que ponen en relación datos de opinión sobre algún aspecto referido a la Justicia obtenidos en la misma fecha en países diferentes pudiendo así comparar estados de opinión por encima de las fronteras nacionales.

- b) *Comparaciones inter-institucionales*: que se obtienen cuando un mismo público evalúa al mismo tiempo una serie diversa de instituciones, -entre ellas la Justicia. Ello permite contrastar los estados de opinión referidos a la Justicia con los correspondientes a otras instituciones o grupos sociales y estimar su grado relativo de aprecio institucional.

- c) *Comparaciones inter-grupales*: permiten comparar el modo en que distintos sectores sociales evalúan algún aspecto o dimensión de la Justicia. El caso prototípico es la comparación de la opinión pública (es decir, la que emite la ciudadanía en su conjunto) con la evaluación experta (es decir la que es emitida por personas con un especial conocimiento del tema). Como muestra el siguiente cuadro dicha comparación puede dar lugar a cuatro grandes tipos de situaciones.



			Opinión Pública (Basada en “Clichés”)	
			Valoración	
			+	-
Evaluación experta (Basada en “Hechos”)	Valoración	+	A	B
		-	C	D

En aras a la simplificación, la valoración es expresada aquí en términos de una dicotomía positiva/negativa, expresada respectivamente por los signos + y -.

Una primera situación, correspondiente a las celdas A y D, es la existencia de una básica coincidencia entre la opinión pública y la evaluación experta. En el caso A ambas expresan una evaluación positiva; en el caso D ambas coinciden en emitir apreciaciones negativas. Es decir, tanto en A como en B legos y expertos comparten una misma orientación general. Lo cual puede ser interpretado de dos maneras: o bien la situación de la Justicia (buena o mala, según se trate del supuesto A o D) es tan notoria que resulta igualmente obvia para expertos y no expertos, o bien la opinión experta ha sabido hacerse audible y creíble, permeando así el clima opinativo global y orientándolo en consecuencia.

Los casos representados por las celdas C y B, por el contrario, ejemplifican situaciones de divergencia en la forma en que expertos y legos valoran la situación de la Justicia. En el caso B, los expertos consideran que la Justicia funciona bien pero el resto de la ciudadanía no lo percibe así: el criterio de los primeros no ha sabido hacerse audible o no ha logrado ser creíble. En todo caso no ha logrado diluir los estereotipos socialmente dominantes al respecto. Es el típico caso de “mala venta” de una imagen: *los que saben* no parecen tener ningún ascendiente sobre *los que no saben*. El caso de la celda C, por su parte, correspondería a un supuesto de manipulación exitosa del clima de opinión global, que resulta ser positivo cuando, según los expertos, *debería* en realidad no serlo.



¿Por qué puede tener interés efectuar comparaciones de este tipo? ¿Para qué puede servir, por ejemplo, contrastar la opinión pública con la evaluación experta? ¿Por qué no ignorar, pura y simplemente aquella y retener solamente esta última? Sin duda alguna la opinión pública carece de toda utilidad si lo que se pretende es utilizarla como base para el diseño de posibles reformas o reajustes de la Justicia. Como ya se ha visto, no aporta *conocimientos*, tan sólo expresa sensaciones. Pero tan insensato como pretender plantear posibles reformas judiciales al dictado de los datos de opinión resulta ignorar por completo el mensaje que estos contienen. Los datos de opinión expresan los estados de satisfacción o insatisfacción, de confianza o desconfianza, de aprecio o despego existentes entre la ciudadanía. Y esos estados anímicos son sencillamente los que configuran, consolidan o erosionan la legitimidad social de las instituciones, y por tanto su fortaleza y arraigo en el tejido social.



CAPÍTULO 4 : LA IMAGEN SOCIAL DE LA JUSTICIA EN ESPAÑA

1. La Justicia española a evaluación pública.

En los tres capítulos anteriores he tratado de exponer una línea argumental que cabe ahora, aquí, recapitular del modo siguiente: por un lado la Justicia ha adquirido un nuevo protagonismo social, como consecuencia de todo un conjunto de procesos de muy distinta naturaleza que han propiciado una sustancial redefinición de su papel tradicional; por otro lado, esta nueva situación de prominencia ha dado paso a la idea de que la forma en que la Justicia logra, o no, estar a la altura de los cometidos que le están encomendados debe ser objeto de evaluación: su papel ha devenido demasiado importante como para que pueda resultar indiferente la calidad de su desempeño. Finalmente, dentro de cualquier esquema evaluador que pueda establecerse, parece difícil ignorar el papel que ha de corresponder al análisis de los estados de opinión referidos a la Justicia. El presente capítulo representa el paso final dentro de ese planteamiento: contiene un análisis de la imagen pública de la Justicia española en el momento actual realizado a partir de los planteamientos y categorías delineados en las páginas anteriores y utilizando los datos obtenidos con el Séptimo Barómetro Externo de Opinión del Consejo General del Poder Judicial, de Septiembre de 2000¹¹⁰. Es decir, la indagación de la opinión va a ser organizada mediante la aplicación de un *protocolo* evaluativo que permita alcanzar conclusiones globales y sectoriales, matizadas y específicas. Las líneas básicas de ese *protocolo* han quedado ya expuestas en el Capítulo 2 y para la presente investigación han sido objeto de una re-elaboración que ha permitido establecer una primera batería de indicadores susceptibles de reflejarlas, a partir del arsenal de datos ya disponible aportado por los seis Barómetros anteriores.

¹¹⁰ Las características técnicas de este Séptimo Barómetro pueden consultarse en la Ficha Técnica del estudio incluida al final de este volumen.



2. ¿La imagen de *qué* Justicia?

Pero antes de proceder al análisis de los datos conviene aclarar qué Justicia es, exactamente, la que ha sido sometida aquí a evaluación pública. Por supuesto, va de suyo, se trata de la Justicia española del momento actual, pero tomada en su conjunto: es decir, sin diferenciar a efectos del análisis las cuatro grandes áreas que la componen (civil, penal, contencioso-administrativa y social o laboral) ni sus distintos niveles jurisdiccionales (primera instancia, apelación, casación). Dentro de la conciencia colectiva estos distinguos (que resultarían en cambio ineludibles desde una consideración experta) resultan difícilmente perceptibles.

Por otro lado, se trata de evaluar la situación *actual* de la Justicia. Pero ocurre que nuestra Justicia es, aún, una Justicia en tránsito y por tanto en alguna medida sigue siendo tributaria de su pasado reciente al menos en cuanto a imagen. No ha terminado todavía de completar la ya larga lista de cambios que desde la restauración de la democracia hace un cuarto de siglo ha venido experimentando. Al otear nuestro paisaje judicial la primera impresión que se impone es la de un edificio en remodelación: la atención del observador puede así quedar distraída en unos casos ante algún elemento del pasado que aún subsiste, en otros por alguna llamativa innovación introducida y en otros por algún ingenioso artificio que haya permitido seguir siendo funcional y operativo a algo que en principio no parecería poder seguir siéndolo. Con toda probabilidad la sombra del pasado, aun reciente, sigue pesando en alguna medida en la percepción del presente. En consecuencia la evaluación de la situación actual puede en ocasiones quedar desteñida por la evaluación de la situación anterior y de la trayectoria que ha llevado de una a otra (la tabla 4.7. contiene una síntesis de los principales cambios jurídico-políticos desde 1975).



Sobre la Justicia española, en efecto, han gravitado toda una serie de tránsitos y a lo largo tan sólo de apenas algo más de dos decenios. En un país que en tan corto lapso de tiempo ha pasado de la dictadura a la democracia, de una economía atrasada a una economía avanzada y del aislamiento a la plena integración europea la Justicia ha experimentado cambios de calado equivalente. Al llegar la democracia, y por decirlo en tres palabras, la Justicia española era débil, pobre y vieja. Y además funcionaba con exasperante y endémica lentitud. La Justicia era débil pues el franquismo la había reducido a la mínima expresión encomendando los asuntos de mayor relevancia política o social a tribunales especiales bajo su control. Era pobre porque año a año el porcentaje correspondiente a Justicia sobre los Presupuestos Generales del Estado fue paulatinamente disminuyendo, dando lugar a una gradual y profunda descapitalización. Y estaba envejecida tanto en sus medios e instrumentos (la legislación procesal era casi centenaria y había quedado ampliamente desfasada) como en sus efectivos personales: a la altura de 1975 ni más ni menos que el 86% de los jueces españoles tenía más de 40 años, en flagrante desconexión respecto de nuestra realidad demográfica del momento¹¹¹. En tal estado la Justicia española distaba mucho de estar a la altura de las nuevas y decisivas funciones que en el nuevo régimen de libertad le correspondían.

Pudo haberse optado entonces por una política radical de derribo y de reconstrucción *ex novo* de un sistema de justicia plenamente acorde con la recuperada democracia y además diseñado para funcionar más ágilmente. Los sucesivos gobiernos democráticos prefirieron en cambio recurrir a una política "conservacionista", es decir de restauración y remodelación de lo existente. Quizá porque el telar se hallaba ya recargado en exceso y la Justicia no pareció

¹¹¹ Al respecto, ver Toharia (1975 y 1987).



entonces un problema tan perentorio. Y quizá también porque a fin de cuentas el sistema de Justicia heredado no había sido inventado, sino sólo manipulado, por el franquismo: sus cimientos y vigas maestras, más que centenarias, condensaban un legado histórico que se consideró preferible respetar en la medida máxima posible. La opción por una rehabilitación de urgencia se concretó en la eliminación de la anterior fronda de jurisdicciones especiales devolviendo así a la Justicia toda su potencial fortaleza; en la creación del Consejo General del Poder Judicial, que hizo posible a la vez el auto-gobierno y la independencia de la Justicia; y en un importante esfuerzo presupuestario que permitió dotarla de más y mejores medios y aumentar sustancialmente sus efectivos personales (lo que de paso dio lugar a su profundo rejuvenecimiento: en la actualidad, sólo el 46% de los jueces tiene más de cuarenta años con la novedad añadida de que ahora algo más de la tercera parte del total son mujeres). En suma, en estos dos últimos decenios se ha realizado un importante esfuerzo por configurar una Justicia democrática, fuerte, actualizada, independiente y de funcionamiento ágil y eficaz.

¿Se ha conseguido? O por formular el interrogante en la forma más matizada que corresponde al sentido de estas páginas: ¿estima la ciudadanía española que se han logrado estos objetivos? Eso es precisamente lo que este capítulo trata de establecer.



3. La valoración global como punto de partida.

La valoración global que de la Justicia realiza la sociedad española queda acotada dentro de los lindes que representan dos conjuntos contrapuestos y extremos de datos y que vienen a representar, respectivamente, su *techo* (o nivel más alto) y su *suelo* (o nivel más bajo). Y lo interesante, de entrada, es que la distancia que separa a tales límites valorativos superior e inferior resulta ser sustancial: es decir, la peor imagen o evaluación obtenida resulta ser muy mala, pero al mismo tiempo la mejor resulta ser muy buena. Invita ello a pensar que la Justicia es percibida y evaluada en la sociedad española actual de forma lo suficientemente compleja y matizada como para dar lugar a un tan extenso abanico de niveles de valoración. No parecemos estar ante una imagen compactamente homogénea y uniforme, sino más bien ante una percepción plural, diferenciada y multidimensional, que se desgrana en toda una amplia gama de apreciaciones que puede ir, según los temas, desde lo más positivo a lo más negativo.

El nivel superior, o *techo*, que parece presentar la opinión respecto de la Justicia se concreta en el hecho de que dos de cada tres españoles (el 65%) afirme que *“con todos sus defectos e imperfecciones la Administración de Justicia constituye la garantía última de defensa de la democracia y de las libertades”*¹². Quienes se muestran disconformes con esta frase representan tan sólo el 24%, es decir, una proporción de entrevistados casi tres veces inferior. Se trata, además, de un opinión muy homogénea, que se manifiesta por igual en todos los sectores o estratos de la sociedad (Véase Tabla 4.1).

¹² Ver Pregunta 5.21 del Séptimo Barómetro Externo del CGPJ en el Cuestionario, al final del volumen. En adelante todas las remisiones a preguntas se entenderán referidas a dicho Barómetro, salvo cuando se indique otra cosa.



- ◆ No se dan, en efecto, variaciones apreciables en esta pauta de respuesta en función de la edad, o de la clase social, o de la orientación ideológica o del ámbito de residencia (rural o urbano) de las personas entrevistadas.
- ◆ Tan sólo aparecen diferencias, si bien sólo de intensidad o matiz que en nada alteran el sentido general de la respuesta, entre los españoles con mayor y menor nivel de estudios: entre los que tienen estudios universitarios o de grado medio el 73% se muestra de acuerdo con esta frase, porcentaje que queda en cambio en un 52% entre quienes carecen de estudios o no completaron los primarios. Pero ocurre que entre estos últimos el 25% elude dar una respuesta (cosa que entre las personas de mayor nivel educativo sólo hace el 3% y esta es, en realidad, la principal diferencia entre ambos grupos).

Es decir, de entrada tenemos que los españoles consideran que la actual Administración de Justicia, con todas sus posibles carencias, consigue garantizarles algo que les es particularmente valioso¹¹³: la democracia y las libertades. Como extremo superior positivo de la imagen social de la Justicia este dato parece difícilmente superable.

La otra cara de la moneda, es decir, el *suelo* o extremo inferior negativo de la imagen social de la Justicia corresponde a la *evaluación global, de conjunto, de su funcionamiento*. Esta es, en efecto, fuertemente negativa: sólo el 19% de los españoles consideran, en la actualidad, que la Administración de Justicia funciona en conjunto bien o muy bien, mientras que el 46% (es decir, bastante

¹¹³ Un reciente estudio de opinión ha puesto, en efecto, de relieve, que tras casi 25 años de democracia la identificación con la misma de la ciudadanía española es tan extensa como indiscutida. No sólo se considera de forma prácticamente unánime que constituye, de forma genérica, el mejor sistema político posible sino que en su actual configuración aquí y hoy supone el mejor sistema político que ha tenido el país a todo lo largo del siglo XX. Vid. Encuesta de **Demoscopia** publicada en el diario **El País** el 20-11-00.



más del doble) opinan en cambio que funciona mal o muy mal¹¹⁴. Y aquí también estamos ante una opinión llamativamente homogénea, que se encuentra en proporciones prácticamente idénticas en todos los sectores sociales (véase tabla 4.2).

Consideran, en efecto, que la Justicia funciona mal el 48% de las personas sin estudios o con primarios incompletos y el 45% de las personas con estudios universitarios; el 44% de los entrevistados de clase social alta o media-alta y un idéntico porcentaje entre los de clase media-baja o baja; y el 41% de los más jóvenes (18 a 25 años) así como el 44% de los mayores de 65 años.

Se trata también de una valoración global que no es de hoy, tal y como puede apreciarse en los datos de la tabla 4.3. Desde comienzos de los años noventa la idea predominante en nuestro país es que la Justicia funciona mal (hasta entonces la sensación relativamente mayoritaria era que lo hacía “regular”). Desde 1992, y de forma gradual, el porcentaje de españoles que expresa esta opinión ha ido aumentando hasta alcanzar el 51% en 1997: es decir, hasta casi duplicarse en tan sólo un decenio. Entre 1997 y 2000 el porcentaje correspondiente a la opinión negativa se reduce ligeramente al tiempo que aumenta algo la opinión positiva. A la hora de interpretar esta pauta, un primer dato a subrayar es que el incremento de las opiniones negativas es paralelo y

¹¹⁴ Un 30% adicional se refugia en la categoría ambigua de “regular”; entendida como expresión de un funcionamiento más bien insatisfactorio, las opiniones negativas podrían llegar a representar el 76%. El 5% restante no expresa opinión. Ver Pregunta 1 del Cuestionario, al final del volumen. En Francia, y según datos de SOFRES (1999) para *Le Figaro-Magazine*, los resultados obtenidos a lo largo de los últimos veinte años con una pregunta idéntica son llamativamente similares: el 35% de los franceses en noviembre de 1999 (y el 31% en mayo de 1980) opinan que la Justicia funciona bien o muy bien, mientras que el 66% en la primera fecha (y el 62% en 1980) creen que funciona mal o muy mal. En este caso la pregunta sólo admitía cuatro alternativas de respuesta, y no cinco como en nuestro Barómetro (que incluye la categoría “regular”). Con todo y abstracción hecha de esto, tanto en Francia como en España quienes evalúan negativamente el funcionamiento de la Justicia son algo más de dos veces más numerosos que quienes expresan una evaluación positiva.



proporcional a la disminución de las personas que no expresan opinión sobre el tema: estas representaban en torno al 20% hasta 1992 y desde entonces quedan como mucho en el 5%. Es decir, el gradual aumento de la proporción de entrevistados que se consideran en condiciones de emitir una opinión se traduce en un correlativo incremento de la opinión negativa. O dicho de otro modo: cuanta más gente se considera informada más frecuente es la opinión negativa. Lo cual no deja de tener lógica: la creciente atención mediática que en los últimos dos decenios ha recibido la Justicia sin duda ha debido contribuir, a la vez, a sensibilizar a sectores cada vez más amplios de la población respecto de los problemas de la Justicia y a hacerlo en dirección crítica. A fin de cuentas la atención informativa respecto de las cuestiones judiciales constituye una novedad entre nosotros. No parece preciso recordar que la sociedad española viene de un largo período de espeso e impenetrable silencio en todo cuanto tenía que ver con la Justicia. Si el silencio –forzado- del franquismo buscaba propiciar la sensación de que si no se hablaba de la Justicia era porque no había nada que hablar de ella (y por extensión, que todo en la misma iba bien) la llegada de la democracia hizo posible en cambio un verdadero aluvión informativo sobre el tema. Así, rasgado el anterior velo de opacidad, la sociedad fue adquiriendo progresivamente conciencia de una situación que en realidad ignoraba y tendía en consecuencia a dar por buena. En consecuencia parece razonable pensar que los porcentajes crecientes de evaluación negativa del cuadro 4.3 lo que en realidad expresan no es tanto la percepción de un progresivo empeoramiento actual de la Justicia cuanto la gradual toma de conciencia de la mala situación global y de fondo de ésta. Sencillamente, no es que los españoles piensen que en estos veinte años la Justicia haya ido continuamente a peor, sino que a medida que se ha extendido el conocimiento y la familiarización con su situación real se ha ido generalizando la conciencia de sus deficiencias. No es, pues, en definitiva



la realidad la que ha empeorado: es la percepción de esa mala realidad la que se ha refinado y extendido¹¹⁵.

Esta manera de entender la serie del cuadro 4.3 parece hallar confirmación en el hecho de que a partir de 1995 el clima de opinión existente sobre este punto parezca haber entrado en una dinámica de estabilización, -con alguna ligera tendencia incluso a la recuperación. En números redondos, la proporción de españoles que piensa que la Justicia funciona mal se mantiene básicamente estable : uno de cada dos. Es decir, una proporción que, en la hora actual, resulta ser sensiblemente igual (y aun incluso más baja) que la que se registra en la mayoría de los países para los que existe información comparable¹¹⁶. Lo cual invita a pensar que esa aparente pauta de creciente evaluación negativa de la tabla 4.3 lo que en realidad puede estar reflejando es más bien un proceso de ajuste de la opinión expresada a la realidad percibida. Y si ahora la evaluación negativa del funcionamiento de la Justicia parece estabilizarse probablemente es porque ha alcanzado el nivel que debería haberle correspondido hace tiempo pero que por los controles sobre la opinión del régimen anterior quedó artificialmente remansada.

Pero cabe también tratar de profundizar en el sentido de esta negativa evaluación global de la Justicia enmarcándola no ya en una serie comparativa temporal

¹¹⁵ No sin cierta paradoja, esta creciente toma de conciencia por la sociedad de los problemas y deficiencias de la Justicia se produce de forma paralela a la puesta en obra de toda una serie de reformas (de distinto aliento y fortuna, sin duda, pero expresivas de un mismo y constante empeño por aportar remedios) cuya incidencia pasa sin embargo sustancialmente desapercibida para la opinión. Sin duda ésta, hipnotizada por los entresijos de la nueva realidad que le estaba siendo revelada, era poco receptiva para estimaciones más equilibradas o matizadas de los hechos. Algo que, en cambio, parece haber cambiado en estos cinco últimos años, cuando una vez descubierto todo lo que había que descubrir y asumida la realidad tal cual es (y no tal y como se la idealizaba, o simplemente se la desconocía) el clima de opinión habrá de ser más receptivo para cuestiones coyunturales y de detalle.

¹¹⁶ 66% en Francia (datos de SOFRES, referidos a Abril 2000), en torno al 50% en Estados Unidos (datos del NCSC, referidos a 1999).



como el de la tabla 4.3 sino en un entorno comparativo sincrónico internacional. Es decir, poniéndola en relación con evaluaciones similares, en un momento temporal similar, en países con sistemas de Justicia básicamente similares. Por lo general la forma en que funciona la Justicia es objeto de valoraciones fuertemente críticas en casi todos los países. El fenómeno es tan generalizado que ha dado incluso origen a la idea tópica de que no puede haber en realidad sistema alguno de Justicia que goce de buena imagen. En este sentido no estaríamos ante un fenómeno exclusiva ni siquiera prototípicamente español. Los datos de un reciente Eurobarómetro¹¹⁷ resultan sin embargo sorprendentemente esclarecedores a este respecto. A la ciudadanía de los quince países que ahora integran la Unión Europea se le solicitó que valorase el funcionamiento global de su respectiva Administración de Justicia indicando simplemente si su funcionamiento global le parecía o no satisfactorio. Los resultados obtenidos (véase tabla 4.4 y gráfico 4.1), pese a la extrema parquedad y sencillez de la pregunta utilizada, son dignos de atención. Por un lado, porque vienen a poner en cuestión el precitado generalizado tópico sobre la imagen social de la Justicia: el llamativo caso de Finlandia, Dinamarca y Austria, donde una clara mayoría absoluta de la población valora de forma positiva el funcionamiento, en líneas generales, de los tribunales, proporciona un sonoro desmentido al respecto. Por otro lado, ocurre que son varios los países que se encuentran en la situación justamente opuesta de masiva valoración negativa del funcionamiento de la Justicia. Italia es quien ocupa el último lugar, antecedida por Portugal, Francia, España y Bélgica. La Justicia española ocuparía así el undécimo lugar en este hipotético *ranking* europeo y estaría acompañada, en el “pelotón de cola” de la evaluación ciudadana, por países que cuentan con sistemas jurídico-judiciales lo suficientemente cercanos al nuestro como para concluir que tras dicha valoración negativa común subyace algún “asunto de familia”, -de familia jurídica, se

¹¹⁷ Eómetro, 1997.



entiende. Evidentemente no se trata de buscar en ello consuelo alguno para nuestros males, sino más bien de ver en ese hecho una posible explicación de lo que nos pasa: la misma mala valoración global del funcionamiento de la Justicia en sistemas sustancialmente afines no parece que pueda achacarse sin más a la casualidad sino que probablemente emana de una raíz causal compartida¹¹⁸. Por otro lado, los datos de la Tabla 4.4 ponen de manifiesto con claridad que en aquellos países donde la evaluación del funcionamiento de la Justicia es positiva se registran niveles asimismo elevados de confianza en la misma: los dos factores se presentan estrechamente correlacionados. En cambio esta correlación es mucho más tenue en el caso de países (como España) en que pese a ser mal evaluada en cuanto a su funcionamiento la Justicia consigue sin embargo mantener niveles sustanciales de confianza¹¹⁹. Pero sobre este punto volveré con algo más de detalle más adelante.

La evaluación del funcionamiento de la Justicia admite un adicional, y particularmente útil, intento de contrastación consistente en compararla con la referida a otras instituciones y grupos sociales. La tabla 4.5 recoge la evaluación que del funcionamiento general de las instituciones básicas del Estado ha venido realizando la ciudadanía española desde 1984. Una nota precautoria antes de proceder a analizar estos datos: la experiencia acumulada enseña que los estados globales de opinión respecto del funcionamiento institucional suelen ser muy sensibles a los cambios del estado de ánimo colectivo. En momentos de euforia y optimismo social las evaluaciones (todas las evaluaciones) tienden a subir; en momentos de relativo mayor desánimo o pesimismo general las

¹¹⁸ Que, con toda probabilidad, guarda relación con las peculiaridades del sistema de Justicia de tipo *napoleónico* (tal y como ha sido esbozado en el Capítulo 2) que le hacen especialmente propicio a un funcionamiento a cámara lenta.

¹¹⁹ La pregunta del **Eurobarómetro** se refiere a la confianza, en general y en abstracto, que la Justicia logra inspirar. Para el caso concreto de España contamos además con una pregunta, que



opiniones tienden a ser más críticas. Es este un ámbito en que la opinión pública resulta ser particularmente lábil de forma genérica: es decir, *erga omnes*. Por ello en el análisis de este tipo de datos la atención debe centrarse más en las posibles fluctuaciones de las *distancias relativas* entre las evaluaciones correspondientes a cada institución que en los valores absolutos correspondientes a cada una por separado. Pues bien, la tabla 4.5 muestra con claridad como a la altura de 1985 las Cortes, el Gobierno de la nación y los tribunales de Justicia eran las instituciones mejor valoradas por la ciudadanía en cuanto a su funcionamiento. Gradualmente la posición relativa de la Justicia va deteriorándose y a la altura de 2000 resulta ser, en cambio, con claridad la institución del Estado cuyo funcionamiento es objeto de una valoración más negativa. Es, por otra parte, la única que ha experimentado una evolución sistemática a peor: a lo largo de ese período algunas han mejorado llamativamente la evaluación de su funcionamiento (los Ayuntamientos, las Cortes), otras se han mantenido en niveles más o menos similares (los funcionarios, el Gobierno).

Cabe ampliar aun más el abanico comparativo, como se hace en la tabla 4.6, hasta abarcar un número amplio de instituciones, servicios públicos y grupos sociales¹²⁰. La Justicia aparece colocada entre las instituciones que son objeto de una evaluación baja y además fluctuantemente declinante (algo que resulta especialmente visible en el gráfico 4.3).

será objeto de atención más adelante, que contempla un supuesto concreto, específico y particularmente relevante de confianza en la Justicia.

¹²⁰ Leído fuera de contexto, tal y como aparece en el encabezamiento de la tabla 4.6, el texto de la pregunta utilizada en este caso podría dar lugar a algún malentendido ya que alude a “la sensación de que uno puede confiar en...”. En realidad, y por su específica ubicación en el cuestionario, lo que esta pregunta solicita del entrevistado no es su grado de confianza en cada grupo o institución *per se* y en abstracto, sino la confianza funcional que le inspira, es decir, la medida en que le parece capaz de realizar adecuadamente sus funciones.



Tenemos pues así, en conclusión, que en la base de la imagen global de la Justicia predominante en nuestra sociedad coexisten dos pautas de opinión, igualmente homogéneas y generalizadas, pero contrapuestas y aun enfrentadas, respecto de la Justicia: esta es considerada como una institución que funciona mal y a la vez como una institución que opera como valedora eficaz de la democracia. ¿Qué es lo que hay en la actual organización de la Justicia que la hace acreedora a un juicio global tan severo en cuanto a su modo de funcionar? ¿Y al mismo tiempo qué es lo que, a pesar de ello, permite que se la perciba como garante activa y eficaz del sistema democrático? ¿Cómo, sencillamente, algo de lo que se dice que funciona tan mal resulta sin embargo tan importante y tan confiable?

Si tal es el caso, hoy por hoy, de la Justicia española, parece urgente esclarecer con el mayor detalle posible por un lado qué significa exactamente ese diagnóstico descalificador y, por otro, en qué se fundamenta. Se trata, en efecto, de una percepción negativa tan rotunda e indiscriminada que permite suponer que tras ella pueda esconderse una realidad más compleja que conviene desentrañar y aclarar. Las más de las veces la rotundidad ilumina tanto como oscurece y acaba por tanto siendo engañosa. La prudencia aconseja tratar de buscar los matices pues no en vano es en ellos donde suele habitar la verdad.

Así, debe quedar en primer lugar claro lo que, en realidad, cabe entender por tal cosa como una evaluación *global, de conjunto*, del funcionamiento de la Justicia. ¿Qué es lo que podemos razonablemente suponer que al expresarla están teniendo en cuenta los ciudadanos entrevistados? ¿Qué están considerando a la hora de formular su síntesis evaluativa mediante esos términos forzosamente simplistas de “funciona bien” o “funciona mal”? Resulta inverosímil suponer que las respuestas equivalgan a una especie de media aritmética, medida y



reflexiva, que refleje la consideración que a las personas entrevistadas puedan merecer todos los distintos aspectos funcionales de la Justicia. Resulta más realista pensar que este tipo de preguntas genéricas en realidad propician más bien la expresión espontánea y casi refleja de primeras impresiones, de “lo primero que se viene a la cabeza”: una suerte de asociación de ideas, en suma. Así podemos entender que ante el estímulo “funcionamiento de la Justicia” la reacción mayoritariamente espontánea de los españoles es contestar “mal”. Concluir que existe esta asociación automática en la conciencia colectiva es ya un hallazgo interesante en sí mismo pero que no agota las posibilidades de análisis. Las primeras impresiones, las respuestas espontáneas reflejan generalmente aquellos rasgos de la realidad bajo indagación que han obtenido mayor impacto en la atención social: es decir, normalmente los aspectos más negativos o escandalosos, que son por otra parte los que suelen concitar no sin razón una mayor cobertura mediática. En el caso de las instituciones o servicios públicos el normal desempeño o el adecuado funcionamiento es lo esperable: se da por descontado y no resulta por tanto noticiable. La disfunción, la anomalía, el error es, en cambio lo que, en una democracia asentada, constituye materia noticiable por cuanto viene justamente a significar una quiebra (aunque sólo sea de forma transitoria y puntual) de la legítima expectativa ciudadana de máxima calidad funcional del Estado. El resultado es que, no sin cierta injusticia, en las evaluaciones espontáneas y “a bote pronto” de los servicios públicos tienden a acudir a la mente antes y más intensamente las deficiencias y los errores que las virtudes y los aciertos. Estos últimos tienden a devenir invisibles, a fuer de ser dados por supuestos, y sólo emergen a la conciencia de la persona entrevistada cuando son expresamente evocados por el entrevistador.

El *funcionamiento* de la Justicia no constituye precisamente un término simple y unívoco: en realidad es un concepto-resumen, que engloba y sintetiza una amplia diversidad de aspectos y dimensiones. Por lo tanto, cuando se solicita una



evaluación de conjunto del mismo la respuesta obtenida nos dice cual es la primera y más inmediata reacción de los entrevistados ante la pregunta, lo que resulta más prominente a su atención, pero no todo lo que en realidad está detrás de la respuesta obtenida. En nuestro caso el dato que de partida hemos considerado nos dice que para la mayoría de los españoles la Justicia, en conjunto, funciona mal. Pero no nos desvela qué es en concreto lo que motiva esa espontánea valoración negativa ni si ésta es extensiva a todos los múltiples ámbitos y niveles que la componen. Es preciso así completar las respuestas directas y espontáneas a preguntas genéricas como las que hemos venido considerando hasta aquí con respuestas obtenidas mediante preguntas más específicas y detalladas que orienten el discurso del entrevistado hacia temas y aspectos que no acuden de forma tan inmediata a su atención.

Lo cual nos lleva a un segundo, y por fuerza más laborioso, esfuerzo aclaratorio: ¿en qué medida la forma en que es percibida y evaluada cada una de las distintas áreas o dimensiones¹²¹ de la Administración de Justicia contribuye a cimentar ese diagnóstico global negativo? ¿Es esta imagen negativa, realmente, una síntesis equilibrada y veraz del conjunto de opiniones y evaluaciones que, respecto de la Administración de Justicia, cabe encontrar en la sociedad española? ¿O constituye más bien un lamento/reproche tan inmediato y espontáneo como reduccionista en cuanto a su campo óptico y por ello inevitablemente sesgado? El mal funcionamiento de conjunto que señala la ciudadanía ¿es resultado, en igual medida y cantidad, de la situación percibida en cuanto a independencia, imparcialidad, accesibilidad, eficacia, competencia o responsabilidad de la Justicia, o algunas de estas dimensiones inciden en mayor o menor medida que las restantes en ese diagnóstico de conjunto? Sencillamente, ¿por donde hace agua principalmente la nave de la Justicia?

¹²¹ Capítulo 2, *supra*.



¿Qué es lo que más parece poner en riesgo su flotabilidad y singladura? A buscar respuesta a todos estos interrogantes van dedicadas en esencia las páginas que siguen.

Tabla 4.1 Grado de acuerdo con la frase: “Con todos sus defectos e imperfecciones la Administración de Justicia constituye la garantía última de defensa de la democracia y de las libertades”				
	%*	Muy o bastante de acuerdo	Poco o nada de acuerdo	Sin opinión
Total entrevistados	100	65	24	11
Sexo:				
- Hombre	48	66	23	11
- Mujer	52	63	24	13
Nivel de estudios:				
- Sin estudios, primarios incompletos	13	52	17	31
- Primer grado	14	69	19	12
- Primer ciclo	30	64	24	12
- Segundo ciclo	27	62	29	9
- Grado medio	9	71	27	2
- Universitario	7	75	21	4
Edad:				
- 18 a 25	18	63	29	8
- 26 a 45	37	64	26	10
- 46 a 64	26	64	22	14
- 65 y más	19	66	17	17
Clase social:				
- alta/media-alta	23	67	25	8
- media-media	42	65	26	9
-media-baja/baja	35	61	20	19

* *Porcentaje que corresponde a cada categoría sobre el total de la muestra.*



Tabla 4.2					
“¿Cómo diría usted que, en conjunto y en líneas generales, funciona en la actualidad, en España, la Administración de Justicia?”					
(Octubre 2000)					
	%*	Muy bien o bien	Regular	Mal o muy mal	Sin opinión
Total entrevistados	100	19	30	46	5
Sexo:					
- Hombre	48	20	27	49	4
- Mujer	52	19	33	43	5
Nivel de estudios:					
- Sin estudios, primarios incompletos	13	17	27	48	18
- Primer grado	14	25	25	46	4
- Primer ciclo	30	18	28	49	5
- Segundo ciclo	27	20	33	44	3
- Grado medio	9	20	37	36	7
- Universitario	7	17	33	45	5
Edad:					
- 18 a 25	18	26	28	41	5
- 26 a 45	37	15	34	47	5
- 46 a 64	26	19	30	47	4
- 65 y más	19	22	26	45	7
Clase social:					
- alta/media-alta	23	17	34	44	5
- media-media	42	19	29	48	4
-media-baja/baja	35	22	29	44	5

* Porcentaje que corresponde a cada categoría sobre el total de la muestra.

Tabla 4.3						
¿Cómo diría usted que funciona en la actualidad en España la Administración de Justicia?						
	2000	1997	1995	1992	1990	1987
Muy bien o bien	19	16	15	18	22	20
Regular	30	28	36	26	33	31
Muy mal o mal	46	51	46	38	33	28
Sin opinión	5	5	3	18	12	21

Fuente: Barómetros del Consejo General del Poder Judicial correspondientes a los años considerados.



Tabla 4.4		
Evaluación del funcionamiento de la Justicia y grado de confianza en los Tribunales, en los países de la Unión Europea		
	% de entrevistados que dicen confiar en los tribunales de Justicia	% de entrevistados que definen como "bueno" el funcionamiento de la Justicia
- Dinamarca	70	54
- Finlandia	61	61
- Austria	61	52
- Países Bajos	59	45
- Luxemburgo	59	41
- <i>Grecia</i>	55	23
- <i>Suecia</i>	53	38
- <i>Alemania</i>	52	39
- <i>Irlanda</i>	49	33
- <i>Reino Unido</i>	48	33
- Portugal	42	13
- España	40	17
- Italia	38	8
- Francia	35	14
- Bélgica	22	17

Fuente: Eurobarómetro, 1997 y 1999.



Gráfico 4.1.- Evaluación de la Justicia en los países de la Unión Europea (1997)
(% que considera que el funcionamiento de la justicia es bueno)

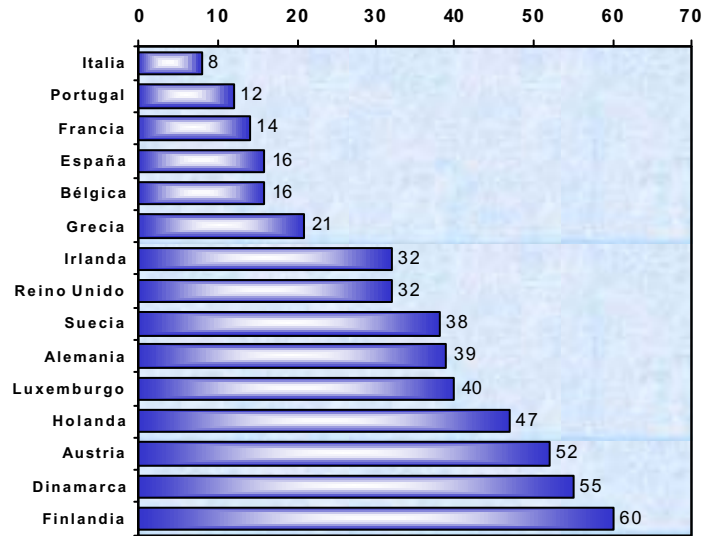




Tabla 4.5						
Evaluación del funcionamiento de las principales instituciones del Estado (1984-2000)						
“¿Cómo puntuaría usted entre 1 (muy mal) y 5 (muy bien) la forma en que funcionan hoy en España...”						
(Puntuaciones medias obtenidas)						
	2000	1997	1990	1988	1986	1984
-Las Cortes (el Parlamento)	3,6	2,8	3,0	2,9	3,0	3,0
-La Administración (los funcionarios)	3,0	2,7	2,8	2,7	2,6	2,8
-El Gobierno (del Estado)	3,1	2,7	2,8	2,8	2,8	3,0
-Los Tribunales de Justicia	2,7	2,3	2,7	2,6	2,6	3,0
-Los Ayuntamientos	3,1	3,0	3,1	2,9	3,0	2,0
-Los Gobiernos de las Autonomías	3,2	2,9	3,1	2,9	2,8	--

Fuente: Barómetros del CGPJ correspondientes a los años considerados.

Gráfico 4.2.- Evaluación de la forma en que funcionan... (Puntuaciones medias, escala 1-5)

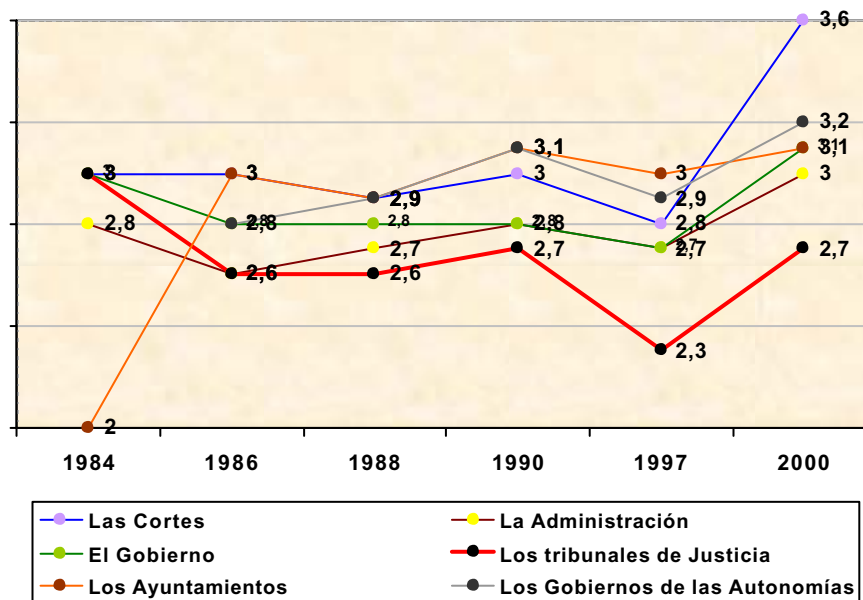




Tabla 4.6 Evaluación del nivel de confianza que inspiran diversos grupos sociales e instituciones (1984-2000)						
“¿En qué medida diría usted que, en general, le inspiran hoy confianza, es decir, sensación de que uno puede confiar en ellos...” (Expréselo con una puntuación entre 1 y 5). (Puntuaciones medias obtenidas)						
	2000	1997	1990	1988	1986	1984
-Las Cortes (el Parlamento)	3,5	2,8	2,9	3,0	2,9	3,1
-Los sindicatos	3,1	2,7	2,9	2,8	2,5	2,5
-El Defensor del Pueblo	3,9	3,3	3,3	3,3	3,4	3,4
-El Gobierno	3,0	2,7	2,9	2,8	2,8	3,0
-Los funcionarios	2,9	2,8	2,8	2,7	2,6	2,7
-Los Ayuntamientos	3,1	3,0	3,1	2,9	3,0	3,0
-Los Tribunales de Justicia	2,7	2,4	2,8	2,7	2,7	3,0
-Los empresarios	3,0	2,7	2,8	2,6	2,6	2,5
-La Iglesia	--	2,8	3,0	2,9	3,0	3,0
-La Seguridad Social	3,1	3,0	2,7	2,5	2,6	2,8
-Los políticos	2,4	2,1	2,3	2,2	2,1	2,4
-Los militares	3,1	2,6	2,7	2,5	2,6	2,9
-La prensa (los periódicos)	3,2	2,9	2,7	2,5	2,6	2,9
-La televisión	2,9	2,7	3,0	2,5	2,7	2,6
-Los partidos políticos	2,5	2,2	2,5	2,3	2,3	2,5
-El Rey	3,9	4,0	3,9	3,7	4,0	3,9

Fuente: Barómetros del CGPJ correspondientes a los años considerados.



Gráfico 4.3.- Evaluación del funcionamiento de las distintas instituciones (1984-2000)

(Puntuaciones medias, escala 1-5)

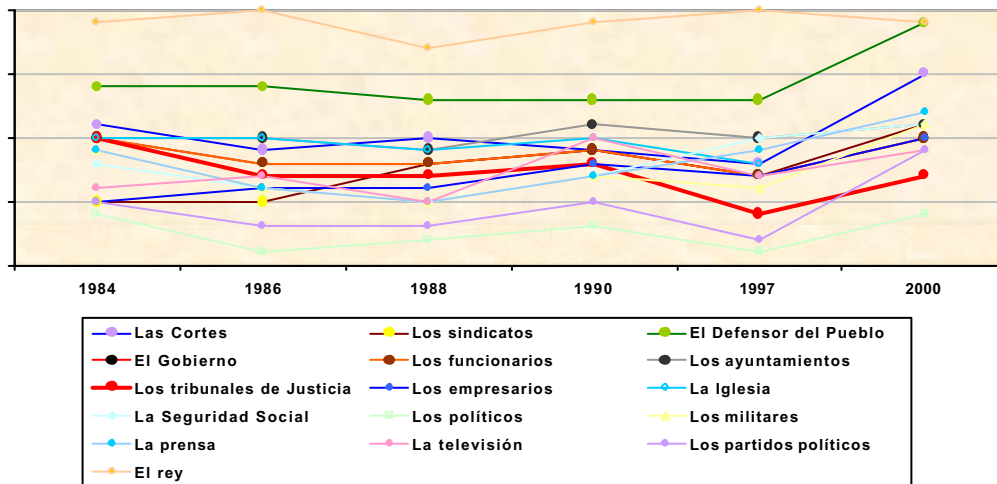




TABLA 4.7	
España 1975-1999: algunas fechas significativas	
1975	Fallecimiento del general Franco. Juan Carlos I proclamado rey.
1976	Adolfo Suárez nombrado jefe del Gobierno por el Rey.
1976	Ley de Reforma Política (que establece los mecanismos para convertir el sistema franquista en una democracia sin "ruptura"). Diciembre: Referéndum sobre la Ley de Reforma Política.
1977	Junio: primeras elecciones democráticas, con participación de todos los partidos políticos. UCD (encabezada por Adolfo Suárez) alcanza el Gobierno, pero sin mayoría absoluta.
1978	Promulgación de la nueva Constitución. España se constituye en "Estado social y democrático de derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político" (art.1.1), adoptando la forma de monarquía parlamentaria (art.1.3).
1979	Segundas elecciones generales: UCD vuelve a ser la minoría mayoritaria, seguida muy de cerca por el PSOE.
1980	Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial
1981	23 de Febrero: intento de golpe de Estado. El gobierno y el parlamento secuestrados por los sublevados durante 18 horas. La negativa del Rey a apoyar a los rebeldes propicia el fracaso del golpe.
1981	Reforma del Código Civil en materia de filiación, patria potestad, disolución y régimen económico del matrimonio.
1981	España entra en la OTAN.
1982	El PSOE obtiene la mayoría absoluta en las elecciones generales.
1984	Integración plena de la Justicia Laboral en la Justicia ordinaria
1985	Ley Orgánica del Poder Judicial (deroga la ley anterior de 1870 así como la L.O. del CGPJ de 1980).
1985	Estatuto del Ministerio Fiscal. Separación de la carrera fiscal y de la carrera judicial.
1985	España ingresa en la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea)
1988	Ley de Planta y Demarcación Judicial
1988	Establecimiento del proceso penal abreviado y creación de los Juzgados Penales
1992	Establecimiento del proceso penal abreviado con juicio oral inmediato
1995	Ley Orgánica del Tribunal del Jurado
1995	Código Penal (el "Código penal de la democracia").
1996	El Partido Popular (PP) gana las elecciones generales y forma gobierno
1997	"Libro Blanco de la Justicia" elaborado por el Consejo General del Poder Judicial.
1997	España cumple los criterios de Maastricht y forma parte de los países de la Unión Europea que se integran en la nueva moneda única ("Euro").
1998	ETA anuncia un "alto el fuego indefinido".
1998	Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
1999	Puesta en funcionamiento de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo
1999	Proyecto de nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, en tramitación parlamentaria
1999	ETA anuncia el fin del "alto el fuego indefinido" a partir del 3 de Diciembre
2000	El Partido Popular obtiene mayoría absoluta en las elecciones generales



4. Independencia.

El tema de la independencia representa el principal y más obvio punto de contacto, -y de fricción-, del sistema de Justicia y del ámbito técnico-jurídico que aquel encarna con el mundo social circundante. Es decir, con los distintos grupos e instituciones (de signo político, económico, social o mediático) que lo componen.

Desde Tocqueville al menos sabemos que lo propio de las sociedades democráticas, en cuanto sociedades abiertas, es hallarse en permanente y ubicua situación de conflicto. Los distintos planteamientos ideológicos, las diferentes creencias, los múltiples intereses de todo signo pueden manifestarse abiertamente y competir por un acomodo y consolidación lo más beneficioso posible dentro de unas reglas básicas de juego definidas por el marco institucional y legal democráticamente establecido. Pero dicho marco no es algo que esté contenido en ninguna “tabla de la ley” sagrada e intangible; y su puesta en práctica cotidiana no es algo que venga tutelado por ninguna suerte de fuerza exterior, desde una posición de olímpico desentendimiento y ajeneidad respecto del cotidiano e intenso entrecruce de tensiones que agita al cuerpo social. Al contrario, ese marco legal e institucional es el resultado, siempre inestable, siempre cambiante, de todo el conjunto de procesos sociales que día a día van reconfigurando el tejido social.

La piedra de toque diferencial básica para distinguir entre sociedades democráticas y totalitarias es así el incesante hormigueo de tensiones y conflictos de todo orden que caracteriza de forma permanente a las primeras frente a la apariencia de sosiego y estabilidad (“la paz de los cementerios”) propia de las segundas.



La sociedad española ha transitado, hace ahora exactamente un cuarto de siglo, de la dictadura a la democracia. Pese al sustancial proceso de renovación generacional experimentado desde entonces¹²² puede sin duda guardar aún memoria suficiente de lo que la nueva situación política supone de cambio respecto de la anterior. De una Justicia sustancialmente controlada de forma más o menos directa y explícita¹²³ se ha pasado a una Justicia que se desea totalmente independiente y a la que además se impone, constitucionalmente, el deber de serlo. Para propiciar y garantizar esta independencia son varios los pasos dados por el vigente sistema democrático. En primer lugar se ha procedido a la total unificación jurisdiccional: ahora sólo hay una Justicia. Se ha puesto así fin a un troceamiento de la misma que propició, bajo la dictadura, su debilitamiento y facilitó, por tanto su control¹²⁴. En segundo lugar, la creación en 1978 (y su puesta en marcha hace ahora exactamente veinte años) del Consejo General del Poder Judicial hizo posible otra vieja aspiración, asimismo asociada de forma directa con la existencia de un sistema democrático: el auto-gobierno de la Justicia. Todo ello, más alguna medida adicional (como, por ejemplo, la separación de las carreras judicial y fiscal) debió sin duda llevar al ánimo de la ciudadanía la sensación de que se había establecido un nuevo esquema organizativo de la Justicia que la configuraba como fuerte e independiente. Sin

¹²² Aproximadamente el 40% de la actual población no había nacido o no tenía aún diez años a la muerte de Franco en 1975.

¹²³ Vid. al respecto Toharia (1975), capítulo 10 (“Justicia y política”).

¹²⁴ Sin duda este énfasis en la importancia de la unidad jurisdiccional puede resultar excesivo y aun extemporáneo, máxime si observamos como aparece organizada la Justicia en algunos países de nuestro entorno más inmediato. Ello ha llevado a algún autor a ironizar sobre esta “vieja aspiración española, y sólo española, tan española como la tortilla de patatas o los toros” a la unidad jurisdiccional, algo que en cambio “carece de significado y por tanto de valor en los demás países de la Comunidad Europea, donde proliferan las jurisdicciones especiales” (Mendizábal, 1993:240). Muy probablemente en nuestro país, y tras los casi cuarenta años de franquismo, la existencia de jurisdicciones especiales aparece vinculada a la existencia de un esquema político autoritario. De ahí el fuerte valor simbólico que su desaparición conlleva: vendría a expresar la existencia de una Justicia fuerte en un entorno de libertades. Al respecto, vid. Toharia (1975), capítulo 10.



embargo esta percepción ha podido quedar, en medida sustancial, desvaída y aun difuminada por la confluencia de toda una serie de factores de muy diversa índole que conviene tener adecuadamente en cuenta.

En primer lugar, la cobertura dada por los medios a todo este proceso de reorganización en clave democrática del entramado jurisdiccional ha podido en ocasiones derivar hacia una sobre-enfatización de las tensiones, presiones, desacuerdos e intereses cruzados en torno al tema. Las polémicas públicas, recurrentes y rara vez serenas, sobre temas tales como la forma de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, o del Fiscal General del Estado o sobre determinados nombramientos llevados a cabo por el CGPJ, o sobre algunos desencuentros en cuestiones disciplinarias referidas a la carrera judicial surgidos entre el Consejo y el Tribunal Supremo han podido llevar a la conciencia ciudadana la sensación de que los temas referidos a la Justicia distaban mucho de quedar fuera de la arena política y de la contienda ideológica. Por otro lado el propio carácter piramidal de la organización judicial (con la existencia de órganos inferiores y superiores, y la consiguiente posibilidad de ascensos y promociones) puede propiciar una imagen excesivamente burocrática y jerarquizada (y por tanto controlada) de la judicatura. La persistencia además de un *Ministerio de Justicia* no contribuye, precisamente, a clarificar el panorama: su propio nombre parece sugerir que la Justicia (de forma genérica, sin especificar exactamente como y en qué) forma parte del poder ejecutivo. Y lo mismo cabe decir del peculiar papel institucional del Ministerio Público, a la vez protector de la independencia judicial y representante del Estado en el ámbito de la Justicia: dualidad de funciones que con facilidad ha de originar desorientación en el ciudadano medio. Por último, la persistencia, todavía, de la figura del juez de instrucción aporta una nota adicional de confusión: indaga y acusa como un fiscal, y asistido por él, pero al tiempo que lo hace puede decretar medidas respecto de



los indagados como el juez que en realidad es (y contra las que cabe la apelación por parte del fiscal): un galimatías, forzosamente, para cualquier persona lega en cuestiones jurídicas. No he hecho sino espigar algunos aspectos más fácilmente perceptibles y que sin duda pueden contribuir a emborronar en la percepción ciudadana la precisa ubicación institucional de la Administración de Justicia en el tablero político y social, el exacto deslinde entre tribunales y gobierno, entre Justicia y política. Es desde estos referentes contextuales desde los que debe efectuarse el análisis de los datos de opinión referidos a la independencia judicial.

En todo caso, y como pregunta básica inicial, ¿es en la actualidad independiente la Justicia en España? Es ésta una pregunta engañosamente simple. Para darle respuesta es preciso aclarar antes qué es exactamente lo que se entiende por *independencia* y cual es la cantidad de esa independencia que ha de existir para que se pueda concluir que la Justicia es, en efecto, independiente. La primera cuestión quedó ya abordada en páginas anteriores¹²⁵: en una democracia con un sistema judicial de tipo napoleónico (como es nuestro caso) la independencia no puede ser entendida sino como *independencia funcional*, es decir, como ausencia de interferencias en cuanto al modo en que un juez resuelve un caso. La otra cuestión (es decir, qué nivel debe alcanzar esa independencia) es más compleja. En términos ideales y ciertamente utópicos cabría exigir un nivel total, es decir, el máximo posible y sin quiebra o fisura alguna en ningún momento o circunstancia. Lo cual, evidentemente, en el mundo real equivale a una expectativa imposible de cumplir. El concepto de independencia es susceptible de planteamiento en clave de infinitud paranoide: siempre es poca, siempre puede haber más y siempre está amenazada por una miríada de factores. Por otra parte, aunque la independencia es un atributo que se predica de una entidad

¹²⁵ Véase Capítulo 2.



institucional como es la Justicia en la práctica ha de ser ejercitada por los jueces, es decir, por personas con peculiaridades ideológicas y caracteriológicas diferenciadas lo que puede dar lugar a distintas formas de entender su alcance y sentido. No cabe por tanto en este tema sino un planteamiento posibilista, al margen de todo maximalismo, que conciba a la independencia como un medio y no como un fin. Sólo en una sociedad democrática madura y consolidada es pensable una independencia judicial razonablemente plena. Aun así, se tratará siempre, por fuerza, de una independencia en constante y relativa zozobra, como un fiel de balanza en permanente equilibrio, -pero en equilibrio inestable, sujeto a fluctuaciones. La Justicia forma parte de un tejido social vivo y dinámico, cruzado de tensiones que, en alguna medida y coyunturalmente, puede llegar a hacerle sentir su efecto. Pero sólo en una democracia asentada esa balanza no estará estructuralmente sesgada haciendo más probable (aunque en modo alguno pueda garantizarlo siempre y en todos los casos) la existencia de una Justicia independiente. Sólo en una sociedad democrática existe preocupación por la independencia de los tribunales, no sin cierta paradoja pues ésta constituye precisamente una seña básica de identidad de la idea misma de democracia. Ello origina con frecuencia una hipersensibilidad respecto de todo cuanto pudiera, directa o indirectamente, condicionarla o mermarla. Quiebras puntuales, transitorias o aun banales de la misma tienden a ser vividas como alarmantes síntomas que generan auténticos estados de alerta. Así, precisamente en los sistemas políticos en que más independiente suele ser la Justicia es donde con más preocupación se habla del tema, donde más inquietud originan posibles amenazas contra la misma y donde más probable resulta que la ciudadanía adquiera la sensación de que ésta se encuentra en permanente situación de acoso y peligro.



La opinión experta respecto de la situación, en líneas generales, de la independencia judicial en la España actual es tan contundentemente positiva que adquiere prácticamente el carácter de cosa zanjada. Entre los jueces existe la creencia prácticamente unánime de que el grado de independencia de la Justicia en el desempeño de sus funciones respecto de los poderes políticos y sociales es ahora, en conjunto, difícilmente mejorable¹²⁶. Y los propios abogados parecen compartir esta idea¹²⁷.

¿Pero cual es la percepción de la ciudadanía? ¿Cuáles son los estados de opinión dominantes en la misma sobre esta cuestión? En primer lugar, y aun dentro de lo que puede ser considerado como una básica división de opiniones, lo cierto es que resultan ser más numerosos los españoles que piensan que los jueces no gozan, en general, de *total* independencia a la hora de ejercer sus funciones: el 50% expresa esa idea, frente a un 39% que sí cree en cambio que sean plenamente independientes (Véase pregunta 13 del Cuestionario, al final del volumen). Es esta una respuesta que debe ser analizada con cautela. Lo que esa mayoría del 50% de los entrevistados parece, en efecto, estar diciendo no es que no exista independencia judicial, sino que no perciben que ésta sea absoluta. Es

¹²⁶ Los datos del Quinto Barómetro Interno del CGPJ (encuesta a una muestra estadísticamente significativa de jueces y magistrados) realizado en 1999 resulta expresivos a este respecto, como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

<i>“Utilizando una escala de 0 a 10 (en que 0 es el valor más bajo posible y 10 el más alto) ¿cómo describiría usted la situación actual de nuestra Justicia en cuanto a...”</i>		
	Puntuación media	% que evalúa
- Grado de independencia respecto de los poderes políticos en el desempeño de sus funciones	8,5	99
- Grado de independencia respecto de los poderes sociales en el desempeño de sus funciones	8,4	99

Estos dos aspectos son, con diferencia, los que mejor puntuación media reciben entre los propios jueces. Otras cuestiones son objeto de una evaluación más moderada: así el grado de preparación recibe una puntuación media de 7,1 y la rapidez funcional otra de 5,3.

¹²⁷ En el estudio sobre evaluación de la Justicia realizado en 1999 por encargo del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid entre sus colegiados, la comisión delegada de dicho Colegio encargada de asesorar a los directores de la encuesta consideró innecesario incluir este tema en el cuestionario a utilizar por parecer algo fuera de discusión (ver Toharia y García de la Cruz, 1999a).



decir, que o no alcanza por lo general el nivel máximo posible o que en determinados casos lo pierde¹²⁸. Si a ello se añade que en cambio un sustancial 39% sí considera que exista un grado total, es decir, casi óptimo, de independencia, cabe llegar a una conclusión de conjunto más positiva que negativa. En todo caso, y teniendo en cuenta todos los factores contextuales apuntados, difícilmente cabría imaginar una distribución de las respuestas muy distinta de la obtenida. Por supuesto sería irreal esperar tanto que la práctica totalidad de la ciudadanía creyese en la existencia de una independencia total como que no dijese creer en ella casi nadie. Ya ha quedado señalado que el concepto mismo de independencia es sumamente elástico y subjetivo y por tanto especialmente propicio para generar opiniones divididas. Resulta por ello aventurado tratar de determinar de antemano cual pueda ser el rango verosímil de fluctuación de las opiniones al respecto. En todo caso la opinión pública española sobre este punto resulta ser llamativamente coincidente con la que se registra en países como Francia o Italia (véase Tabla 4.8). Parece ello sugerir que en las democracias del sur europeo que comparten básicamente un mismo tipo de sistema judicial, con problemas organizativos y funcionales muy cercanos, la evaluación global del grado de independencia de la Justicia que efectúa la ciudadanía tiende a ser similar. Probablemente este es el nivel de percepción de la misma que cabe, en consecuencia, considerar como “normal”, es decir, como más esperable dado el conjunto de circunstancias estructurales y contextuales característicos de dichos sistema de Justicia .

Esta pauta de opinión respecto del grado global de independencia de los tribunales presenta en nuestra sociedad un sustancial grado de homogeneidad: no existen apenas variaciones en las proporciones obtenidas (50% frente a 39%)

¹²⁸ Dentro del 50% que no se muestran de acuerdo con la afirmación de que los jueces actúen con total independencia, sólo el 18% dicen específicamente estar “muy poco” o “nada de acuerdo”; el 32% restante se consideran sólo “poco de acuerdo”.



entre los distintos grupos o sectores sociales, y las que se dan reflejan por lo general meras diferencias de matiz o intensidad. Hay tres que, sin embargo, merecen ser destacadas. Por un lado, entre las personas que tienen los niveles de estudio más altos (universitarios) y más bajos (inferiores al primer grado) tiende a predominar la percepción de una total independencia de la Justicia, siendo en cambio más frecuente la opinión inversa entre las personas con niveles educativos intermedios.

Por otro lado, resulta llamativo que entre las personas de clase baja o media-baja resulte algo más frecuente que en el resto de los estratos sociales la creencia en la total independencia de jueces y tribunales. La diferencia es sin duda reducida y no parece por tanto prudente hacer demasiadas elucubraciones al respecto. Pero comoquiera que se expresa en sentido justamente inverso al en principio esperable eso la hace especialmente significativa. Es esta una pauta de respuesta que ha podido detectarse también recientemente en países como Francia o Estados Unidos¹²⁹ y que invita a pensar que en las democracias avanzadas la percepción de la Justicia puede estar experimentando un giro radical: la imagen tópicamente tenida por propia de los sectores sociales más desfavorecidos (y que expresada en términos de un tosco marxismo de catecismo equivaldría a hacer de la Justicia un simple instrumento más de opresión en manos de “los de arriba” contra “los de abajo”), podría estar ahora cediendo el paso a otra concepción de signo justamente inverso que vendría a configurar a la Justicia como una institución inclinada más bien a proteger y garantizar los derechos de quienes son socialmente más débiles.

¹²⁹ Para Francia, encuesta de Sofres (1999). Para Estados Unidos, vid. National Center for State Courts (1999) y Galanter (2000).



Hay un tercer dato en la tabla 4.8 que merece especial atención y que a primera vista parecería contradecir esto que acabo de decir: la creencia en la total independencia de los jueces es sustancialmente más elevada entre los votantes del PP que entre los del PSOE. En este punto ambos grupos ideológicos expresan valoraciones cruzadas: el 51% de los votantes del PP creen que la Justicia goza de total independencia, mientras que el 54% de los votantes del PSOE afirma justamente lo contrario. En realidad esta pauta de opinión no tiene significación ideológica y forma parte de un fenómeno ya detectado con anterioridad (Toharia, 1985). En efecto, desde el restablecimiento de la democracia la situación de la Justicia en general, y su grado de independencia en particular, ha sido valorada en España de forma diferente por los distintos grupos de votantes *según cual fuese en cada momento el partido en el poder*. Cuando gobernada UCD, quienes mejor imagen tenían de la Justicia eran los votantes de UCD y AP, mostrándose en cambio mucho más críticos los votantes de PSOE y PCE. A partir de 1984, y con un gobierno ya del PSOE, son los votantes de este partido quienes pasan a tener una clara mejor imagen de todo lo concerniente a la Justicia, pasando en cambio los votantes de AP-PDP (luego PP) a ser quienes expresan actitudes y valoraciones más críticas. Y ahora, con un gobierno del PP, el péndulo de las evaluaciones vuelve a cambiar de signo: los votantes populares evalúan más favorablemente que los votantes socialistas el nivel de independencia de la Justicia. ¿Cabe acaso confirmación más clara y rotunda del grado en que, en la conciencia popular, Justicia y Gobierno aparecen unidos por alguna suerte de cordón umbilical subterráneo, que les configura como entidades estrechamente interpenetradas e interdependientes? Para el ciudadano medio la Justicia se aparece como un engranaje más de los que componen la maquinaria del Estado que compete pilotar al gobierno de turno¹³⁰. Y este es un dato que

¹³⁰ Esto es algo que no puede resultar excesivamente sorprendente en el caso de países con un sistema de Justicia de tipo napoleónico. Vid. al respecto capítulo 2, *infra*, y Toharia (1987).



resulta imprescindible tener en cuenta para no desenfocar el análisis de los estados de opinión referidos al concreto tema de la independencia.

Si la Justicia no actúa con total independencia es porque recibe presiones. Y desde la percepción ciudadana estos distintos intentos por presionar e influir sobre la Justicia tienen un origen plural: es decir, parecen proceder prácticamente en igual medida de ámbitos tan dispares como los medios de comunicación, el Gobierno o los distintos grupos de presión económicos o sociales (véase tabla 4.9). Es decir, es a la sociedad misma, en su conjunto, a quien los españoles atribuyen el intento de condicionar la acción de los tribunales. Esta forma de ver las cosas parece implicar dos consecuencias: por un lado que, en alguna medida al menos, todo ese cúmulo disperso y pluriforme de influencias puede terminar por compensarse y aun por neutralizarse recíprocamente, con el consiguiente y no buscado reforzamiento del margen de acción de la Justicia; por otro, que no parece gravitar sobre la misma un sesgo estructural unidireccional: los datos no están *cargados* de entrada por nadie y lo que todos buscan es torcer la mano de quien debe lanzarlos.

Pero una cosa es que se perciba que existen presiones o intentos de presión sobre jueces y tribunales y otra que éstos acaben cediendo en mayor o menor medida a las mismas. Lo primero parece inevitable y en sí mismo no debería revestir mayor trascendencia en una sociedad democrática consolidada¹³¹; sólo lo segundo puede resultar inquietante. En líneas generales cabe imaginar tres grandes tipos de situaciones a este respecto. Una primera consistiría en la existencia, frecuente y con éxito, de presiones sobre la Justicia: estaríamos ante una Justicia acosada, en situación de debilidad extrema; la segunda sería

¹³¹ Donde, a fin de cuentas, los jueces “deben ser ante todo profesionales de no dejarse presionar” (De la Cuadra, 2000).



justamente el caso opuesto e implicaría la inexistencia de cualquier tipo de presión sobre la Justicia o el total fracaso de las que pudiera haber: una Justicia blindada, en situación de extrema fortaleza. El supuesto intermedio correspondería a una situación en que las presiones sobre los tribunales o se dan rara vez o rara vez tienen éxito: y este sería el caso de una Justicia básicamente fuerte aun cuando potencialmente vulnerable. Los datos de la tabla 4.10 permiten comprobar que en nuestra sociedad estas tres posibles percepciones de la Justicia se encuentran prácticamente igual de extendidas. Lo cual abre un interesante abanico de interpretaciones. En primer lugar, desde un planteamiento estricto que entienda que sólo existe una Justicia independiente si no hay posibilidad alguna de que pueda verse presionada o influida por fuerzas externas, la conclusión sería que la amplia mayoría de los españoles no consideran que su Justicia sea independiente. En efecto, el 52% opina que cede (con frecuencia o bien sólo ocasionalmente) a las presiones que sobre ella ejercen los medios de comunicación; el 57% tiene esa misma impresión respecto de las presiones de los grupos sociales y económicos; y el 60% manifiesta que las presiones que sobre ella ejerce el Gobierno acaban teniendo éxito (bien frecuentemente, bien de forma esporádica).

Ahora bien, interpretando estos mismos datos de una forma menos maximalista se obtiene un panorama sustancialmente distinto, -y con toda probabilidad más acorde con la realidad. En efecto, si se considera que una Justicia es independiente cuando su funcionamiento *normal, cotidiano*, no se ve afectado por presiones o influencias (aunque éstas puedan producirse de forma excepcional y aislada) los datos de esa misma tabla 4.10 nos llevarían a la conclusión de que esa es justamente la idea que, sobre la actual Justicia española, expresan la amplia mayoría de los españoles. En efecto, el 59% manifiesta que lo usual es que la Justicia no ceda a las posibles presiones de los



medios de comunicación; el 53% declara eso mismo respecto de las presiones de los grupos económicos y sociales; y el 50% respecto de las presiones del Gobierno.

En el tema concreto de la independencia respecto del Gobierno¹³² conviene recordar una vez más que de forma casi inevitable la Justicia se aparece, a los ojos de la ciudadanía, como parte del sistema político. Tras ella se encuentra la autoridad del Estado, respaldando sus decisiones. La sombra de la sospecha, más o menos explícita o consciente, acerca de la afinidad de base entre Gobierno y Administración de Justicia parece así difícil de conjurar. Y no sólo en el caso de nuestro país sino también, según permite comprobar la escasa pero reveladora información comparable sobre el tema disponible, en sociedades tan consolidadamente democráticas como Francia, Reino Unido o Estados Unidos (véase Tabla 4.11).

En todo caso, cuando se pregunta a los entrevistados que es lo que la gente (es decir, ellos mismos en formulación elíptica) quiere en realidad decir cuando opina que la Justicia no es independiente del Gobierno más de la mitad no sabe

¹³² En este punto, es interesante resaltar la evolución experimentada en nuestro país por la percepción de los intentos del Gobierno por influir o presionar sobre la Justicia, tal y como puede apreciarse en el siguiente cuadro, que resume datos de Barómetros del CGPJ:

<i>“¿Diría usted que el Gobierno trata alguna vez de influir o de presionar sobre la Justicia?”</i>						
	1984	1985	1986	1988	1990	2000
<i>Sí, con frecuencia</i>	}26	14	22	23	17	34
<i>Sí, alguna vez</i>		20	29	41	38	30
<i>Nunca o prácticamente nunca</i>	35	28	26	20	18	18
<i>NS/NC</i>	39	38	23	16	27	14

Desde comienzos de los años ochenta, la percepción de que el Gobierno trata de condicionar la acción de la Justicia se ha incrementado llamativamente. Pero lo que estos datos revelan no es que ese incremento de la presión gubernamental haya tenido realmente efecto, sino sencillamente que la percepción de su existencia se ha extendido y ha aumentado, sin duda como consecuencia de una mayor frecuencia y naturalidad (sobre todo en los medios de comunicación) en el tratamiento de la cuestión. Este era un tema que partía de una situación de práctico *tabú* tan sólo unos pocos años antes.



concretarlo¹³³. Lo cual invita a pensar que con frecuencia que se trata de un latiguillo, un *cliché* sustancialmente vacío de contenido real. Los motivos más frecuentemente aducidos para justificar esta imagen de “contaminación política” de los tribunales es para el 55% que “el gobierno trata de conseguir de los jueces que las sentencias sean como le interesa”; para el 41% que los jueces ven en peligro su carrera si no actúan conforme se espera de ellos; para el 39% que “el Gobierno da instrucciones al Fiscal General sobre como actuar” y para el 29% que “fiscales y jueces no son en realidad sino una misma cosa”.

¹³³ Véase pregunta 17 del Cuestionario, al final de este volumen.



Tabla 4.8				
Grado de acuerdo con la frase: “A la hora de enjuiciar un caso y de dictar sentencia los jueces suelen actuar con total independenciam”				
	%*	Muy o bastante de acuerdo	Poco o nada de acuerdo	Sin opinión
Total entrevistados				
- Italia (1997)	100	40	49	11
- Francia (2000)	100	41	40	19
- España (2000)	100	39	50	11
Sexo:				
- Hombre	48	40	52	8
- Mujer	52	39	48	13
Nivel de estudios:				
- Sin estudios, primarios incompletos	13	42	40	18
- Primer grado	14	43	44	13
- Primer ciclo	30	36	54	10
- Segundo ciclo	27	39	56	5
- Grado medio	9	38	56	6
- Universitario	7	50	46	4
Edad:				
- 18 a 25	18	38	56	6
- 26 a 45	37	40	52	8
- 46 a 64	26	41	49	10
- 65 y más	19	38	44	18
Clase social:				
- alta/media-alta	23	37	56	7
- media-media	42	37	55	8
-media-baja/baja	35	45	40	15
Partido votado en las últimas elecciones:				
- PP	27,3	51	40	9
- PSOE	21,0	34	54	12

* Porcentaje que corresponde a cada categoría sobre el total de la muestra entrevistada.

- *Fuentes:* para Francia, encuesta de CSA-TMO para el Ministerio de Justicia (Abril-Mayo 2000); para Italia, encuesta de Tn-Sofres. El tenor literal de la pregunta utilizada en estos dos casos difería ligeramente de la pregunta utilizada en España sin que ello afecte a la comparabilidad de los resultados obtenidos.



Tabla 4.9
Grado de acuerdo con cada una de las afirmaciones siguientes:

	Muy o bastante de acuerdo	Poco o nada de acuerdo	Sin opinión
Por lo general, al dictar sentencia los tribunales actúan sin dejarse influir por lo que digan los medios de comunicación	43	45	12
Por lo general, al dictar sentencia los tribunales actúan sin dejarse influir por los intereses y presiones del Gobierno	37	49	14
Por lo general, al dictar sentencia los tribunales actúan sin dejarse influir por las presiones de grupos económicos o sociales	38	48	14

Tabla 4.10

“Una cosa es que existan presiones o intentos de presiones sobre jueces y tribunales y otra que éstos cedan a las mismas. Vamos pues a considerar estas dos cuestiones por separado. ¿Diría usted que en España, hoy, suelen darse presiones sobre los jueces a la hora de dictar sentencia por parte de...?”

“¿Y diría usted que tales presiones suelen tener éxito, es decir, que los jueces suelen ceder con frecuencia, rara vez o nunca a las presiones que reciben de...”

Presiones por parte de...	Presiones sobre la Justicia					
	Existen			Tienen éxito		
	Sí, con frecuencia	Rara vez	No, nunca	Sí, con frecuencia	Rara vez	No, nunca
El Gobierno	34	32	18	31	29	21
Los medios de comunicación	30	32	23	22	30	29
Los grupos económicos y sociales	35	30	18	28	29	24



Tabla 4.11		
Percepción por parte de la ciudadanía del grado de independencia, imparcialidad y honestidad de los Tribunales de Justicia (España, Francia, Reino Unido y Estados Unidos)		
% que dicen estar de acuerdo		País y fecha
82 46 49	<i>Los valores sociales de los jueces no conectan con las necesidades de la sociedad actual/Los jueces tienden a estar "fuera de onda" respecto de lo que ocurre en la sociedad</i>	UK, 1993 España, 2000 Holanda, 2000
27	<i>Los tribunales de Justicia tratan a todo el mundo por igual</i>	Francia, 1997
40 43 23 80 83	<i>¿Actúan los tribunales de Justicia de forma imparcial?/¿Tratan mejor a los ricos e influyentes?</i> De forma imparcial De forma imparcial De forma imparcial Tratan mejor a los ricos e influyentes Tratan mejor a los ricos e influyentes	España 1997 España 2000 UK, 1995 USA, 1999 España 2000
79 57 49 66 81	<i>La Justicia NO es independiente del poder político/La Justicia está influida por consideraciones políticas</i>	Francia, 1997 España, 1997 España, 2000 UK, 1993 USA, 1999
47 51 49 79	<i>En general, los jueces son honestos</i>	Francia, 1997 España, 1997 España, 2000 USA, 1999

(Con el fin de facilitar las comparaciones, las frases aquí recogidas han sido, en algunos casos, ligeramente reformuladas respecto de su redacción original, sin alterar por ello su sentido).

Fuentes: USA: *How the Public Views the State Courts. A 1999 National Survey* (Williamsburg, Va., National Center for State Courts); Francia: *Les français et la Justice* (Mission de recherche Droit et Justice, Paris, 1997); United Kingdom: "SSLT Survey, September 1993", en *Index to International Public Opinion 1993-94* (London, Greenwood Press); Holanda, P. Albers (2000); España: *Barómetros del CGPJ* (1997 y 2000).



5. Imparcialidad.

El examen del nivel de imparcialidad de un sistema de justicia puede ser abordado desde dos ángulos diferentes. En primer lugar, cabe hablar de una imparcialidad **estructural**: los encargados de administrar justicia deben ser, en su conjunto, razonablemente representativos de la composición (por sexo, clase social u orientación ideológica, por mencionar sólo algunos criterios particularmente obvios) de la sociedad a la que deben servir. Es decir, no deben presentar, como colectivo, ningún sesgo previo susceptible de hacer temer el escoramiento sistemático de su acción decisoria en una determinada y única dirección. Y junto a esto cabe distinguir una imparcialidad **funcional** que requiere que en el examen de cada caso concreto la acción judicial sea honesta y honrada, libre de cualquier tipo de condicionamiento o prejuicio. Pues bien, ¿cómo evalúa la sociedad española, desde esta doble perspectiva, el nivel de imparcialidad de sus tribunales?

El pluralismo interno de la judicatura española es percibido como amplio y éste hecho es valorado, a su vez, de forma incuestionablemente positiva. La opinión ampliamente mayoritaria es que existe entre los jueces españoles una amplia diversidad de estilos vitales y que, en cuanto a orientación ideológica, presentan un perfil colectivo paralelo al del conjunto de la sociedad española (véanse Tablas 4.12 y 4.13). O dicho de otro modo: la sociedad española se reconoce en sus jueces¹³⁴. La idea tópica (que aletea aún en novelas y en películas) del juez como

¹³⁴ Esta percepción ciudadana coincide, muy sustancialmente, con lo que los datos disponibles revelan acerca de la situación real. La orientación ideológica de los jueces era ya, a mediados de la década de 1980, milimétricamente paralela a la existente en el conjunto de la sociedad (Toharia, 1987); el origen social de sus componentes se ha ido aproximando, gradualmente, a lo largo de los últimos tres decenios, a lo que es la estructura social española, si bien los sectores de clase baja/media-baja sigue estando ligeramente infra-representados (cosa, por otra parte, que ocurre en casi todos los sistemas judiciales y, en general, y en clara mayor medida, en casi todos los cuerpos profesionales de élite). En cuanto a la composición por sexo, el cambio ha sido



personaje (de sexo masculino, por supuesto), adusto, vestido de negro, y socialmente aislado parece así haber perdido toda vigencia. La amplia mayoría ciudadana no cree que todos los jueces tengan en el fondo una misma forma de ser ni que vean la vida de manera muy similar¹³⁵: no se percibe que exista tal cosa como el *homo iudicans*¹³⁶. Y esta percepción resulta estar extendida en la sociedad de forma llamativamente homogénea: la expresan por igual los españoles más jóvenes y los de mayor edad, los de mayor y menor nivel socio-económico (si bien los primeros en alguna mayor medida). Y cuanto mayor es el nivel de estudios de las personas entrevistadas más elevado es el porcentaje que percibe una diversidad de estilos vitales entre los componentes de la judicatura (la proporción llega a ser del 63% y 64% entre las personas con estudios medios o universitarios. Véase Tabla 4.12). La idea de que entre los jueces existe la misma proporción de personas de derecha, centro o izquierda que en el conjunto de la sociedad se encuentra, asimismo, homogéneamente extendida por nuestra sociedad: la expresan exactamente las mismas proporciones de hombres y mujeres, de jóvenes y mayores, de personas de nivel socio-económico más alto o más bajo (véase tabla 4.13)¹³⁷. En cuanto a la composición por sexo de la judicatura, y aun cuando todavía (finales de 2000) la proporción de jueces mujeres representa sólo el 34% sobre el total, ya desde 1986 (última fecha para la que existen datos de opinión sobre este tema) ni más ni menos que el 89% de la población española indica que, en caso de tener que ser algún día sometido/a a juicio, le daría exactamente igual que el juez fuese hombre o mujer. Lo cual revela

espectacular en tan sólo dos decenios: las mujeres representan ahora el 34% de la judicatura, y en las últimas promociones de nuevos jueces tienden a suponer más del 52% (que sería la proporción que, en estricto paralelismo demográfico, les correspondería).

¹³⁵ Esta es la formulación literal de la pregunta 26.1 del Cuestionario (que se puede ver al final del volumen).

¹³⁶ Por utilizar la expresión de Lando (2000).

¹³⁷ Tan sólo entre las personas con estudios universitarios es apreciablemente más alta la proporción de entrevistados que se muestran en desacuerdo (41%, frente al 24% en el conjunto de la población), por estimar que en el seno de la judicatura tienden a estar sobre-representados los planteamientos ideológicos más conservadores.



la naturalidad con que el grado de pluralismo de la judicatura (en cuanto a estilos vitales, orientación ideológica o composición por sexo) es percibido y evaluado por la ciudadanía.

Esta percepción ciudadana de la existencia de una judicatura plural sin duda explica que dos de cada tres españoles (el 65%) considere que la forma en que un caso es decidido depende fundamentalmente del juez al que le toque juzgarlo¹³⁸. Es ésta una percepción que no parece producir especial asombro. Es decir, el papel de juez no es visualizado en nuestra sociedad como configurado a prueba de personas: al contrario, se estima que las características peculiares de cada juez individual y concreto no resultan en la práctica indiferentes para el desempeño del mismo. La ciudadanía parece entender así con claridad que el poder de juzgar está residenciado en cada juez en concreto y que ello implica, de modo inevitable, la posibilidad de sensibilidades o valoraciones judiciales divergentes en un primer acercamiento a los casos. Y lo que hace que esta situación resulte socialmente asumible es, sin duda, un doble orden de factores: por un lado, la existencia de orientaciones dispares en la judicatura (paralelas por otra parte a las existentes en la sociedad en su conjunto) al impedir el sesgo sistemático en una sola dirección de la actuación judicial garantiza que, en su promedio global, las decisiones de los tribunales vayan en el mismo sentido que la conciencia social. Por otro lado, la existencia de instancias judiciales de apelación garantiza en todo caso el control respecto de posibles desviaciones excesivas en este ejercicio jurisdiccional así como su convergencia final. Y esto explica, a su vez, que la ciudadanía manifieste creer en la coherencia global de las decisiones judiciales (sobre este punto, véase más adelante apartado 4.6).

¹³⁸ Véase pregunta 25 en el Cuestionario al final del volumen.



Lo que he denominado *imparcialidad funcional* es objeto de una evaluación ciudadana más compleja y matizada sin duda porque se trata también de una dimensión más difícilmente objetivable. De entrada, y confrontados con una formulación genérica al respecto, los españoles expresan una básica división de opiniones: el 49% se muestra de acuerdo con la afirmación “Por lo general los jueces actúan con honestidad y honradez” y el 43% en desacuerdo (Véase tabla 4.14). Estos porcentajes (que por cierto resultan ser prácticamente idénticos a los que, en una pregunta similar, se obtienen por ejemplo en Francia¹³⁹) sólo varían de forma significativa entre los sectores que tienen el nivel educativo más bajo (sin estudios o primarios incompletos) y más alto (grado medio o universitario): en ellos una amplia mayoría (que va del 60% al 72%) percibe que los jueces actúan por lo general con honestidad y honradez. Es decir, quienes menos y más educación formal tienen (o dicho en términos más populares, los que menos y más saben) recelan en sustancial menor proporción que el resto de la honestidad de los jueces.

Ahora bien, ¿con qué dimensiones están asociando las personas entrevistadas esos términos de *honestidad* y *honradez*, que no son precisamente unívocos, para desembocar así en una tal división de opiniones? No parece arriesgado suponer que, aplicados al ámbito judicial, lo que tales conceptos probablemente connotan es un desempeño judicial igualitario y sin sombra de corrupción; es decir, exento de cualquier sospecha de prevaricación o cohecho. Y por ahí es por

¹³⁹ Véase Tabla 4.11. Obsérvese en esa tabla que en un país de *Common Law* como Estados Unidos, donde la imagen del juez no tiene la configuración de funcionario público, el porcentaje es sustancialmente más elevado. Sería sin duda arriesgado deducir de estas cifras, sin más, que los estadounidenses creen más en la honestidad de sus jueces que los franceses o españoles. Probablemente la comparación está sesgada por el distinto sentido que, por las características estructurales y condicionamientos funcionales de uno y otro tipo de sistema, termina adquiriendo un concepto tan vago y elusivo como el de honestidad que, como vamos a ver en seguida, requiere ser matizado.



donde cabe tratar de tirar del hilo para desentrañar lo que esta ambigua evaluación inicial de conjunto parece contener.

Empecemos pues por la percepción del grado de igualitarismo (o de ausencia de discriminación) existente en la acción de la Justicia. En primer lugar, y como dato de partida, tenemos la idea ampliamente dominante (la expresa dos de cada tres españoles) de que a la hora de aplicar las leyes penales **no** se da el mismo trato a todo el mundo sino que se hacen diferencias según de quien se trate (véase tabla 4.16). Es decir, la condición social de los imputados es percibida como algo que pesa en el ánimo de la Justicia sesgando su modo de actuar. Es esta una idea generalizada de forma llamativamente homogénea pues la expresa la misma proporción de entrevistados en todos los grupos y sectores sociales.

Si la sensación de base es pues que existe un trato desigual en los tribunales la cuestión inmediata a aclarar es respecto de qué tipo concreto de personas creen los españoles que se da ese diferente comportamiento judicial. La respuesta resulta ser sencilla, -tópicamente sencilla: ricos y pobres. Es decir, *los de arriba*, objeto de un trato especialmente bueno, frente a *los de abajo*, tratados especialmente mal. En realidad las respuestas de los españoles en este punto resultan ser milimétricamente paralelas a las que se obtienen en Estados Unidos (véase la tabla 4.17), -y a las que muy probablemente se obtendrían en cualquier otro lugar. Sin duda porque se corresponden con una de esas ideas apodícticas, universalmente consideradas obvias y fuera de discusión: siempre hay privilegiados, siempre hay marginados. Pero si del plano de las ideas hechas pasamos al plano de la realidad vivida el panorama al que se desemboca resulta muy distinto, como vamos a ver.



Antes, sin embargo, de efectuar ese tránsito es de resaltar que, en realidad (y como queda puesto de relieve en la tabla 4.18, que detalla los datos de la tabla inmediatamente anterior) son tres las ideas básicas que, respecto del trato que dispensan los tribunales, predominan en nuestra sociedad: a) los ricos reciben mejor trato en los tribunales: esta es una idea que expresa el 83% y que se extiende de forma llamativamente homogénea por todos los grupos y sectores sociales; b) la gente humilde es la que lo recibe peor: lo creen dos de cada tres españoles (el 66%) y es también una idea homogéneamente repartida a todo lo ancho de la sociedad; y c) sólo las personas de clase media reciben “*el mismo trato que los demás*”: así lo afirman también dos tercios de los entrevistados (63%) y, como en los casos anteriores, se trata de una afirmación homogéneamente generalizada. Tan sólo entre las personas con nivel educativo más elevado es algo menos extendida que entre las demás la adhesión a cada una de estas tres afirmaciones, pero se trata en todo caso de meras diferencias de matiz que no varían el sentido de la opinión mayoritaria. Estas respuestas han de ser interpretadas, evidentemente, en el sentido de que sólo en el caso de las personas de clase media no se percibe que la condición social represente un factor discriminatorio, ya sea a favor o en contra¹⁴⁰

¹⁴⁰ Por cierto, así es como hay que interpretar también las respuestas respecto del trato que en el ámbito jurisdiccional reciben hombres y mujeres. Por un lado, el 69% de todas las personas entrevistadas consideran que los hombres son tratados “como todo el mundo” en los tribunales; el 13% considera que son tratados igual y el 12% que reciben peor trato. Ese “como todo el mundo” no constituye en realidad una forma elíptica de aludir al sexo femenino sino una forma de expresar la idea de que en el caso de los hombres el sexo no actúa como factor de discriminación. Prueba de ello es que cuando se inquiera por el trato que la Justicia dispensa a las mujeres el porcentaje de personas entrevistadas que indica que reciben el mismo que “todo el mundo” disminuye hasta el 52%: es decir, esta es la proporción que considera que en su caso el sexo no constituye un factor de discriminación. Significativamente no hay diferencias en la forma en que hombres y mujeres perciben la medida en que el factor sexo condiciona el trato que la Justicia dispensa: se trata de una idea compartida de forma paralela por ambos, como puede apreciarse en el cuadro siguiente:



Pero ocurre que, al mismo tiempo, el 67% de todos los entrevistados indican que, en su opinión, *la gente como ellos* recibe de los tribunales el mismo trato que los demás (véase tabla 4.19). Y más aún: la proporción que cree ser tratada de forma igualitaria por la Justicia resulta ser la misma entre las personas de clase alta/media-alta (70%), de clase media-media (70%) o de clase baja/media-baja (62%); entre los jóvenes y los de más edad; entre hombres y mujeres; y entre personas con niveles de estudios más altos o más bajos. Es decir, *ningún sector o grupo social se siente en concreto especialmente discriminado*, pese a que la opinión genérica dominante en todos ellos, como acabamos de ver, es que esa discriminación existe. Lo que viene a confirmar la sospecha de que dicha impresión genérica constituye en realidad una respuesta-tópico; es decir, un lugar común (o realidad convencional) que tan pronto como es contrastado con la experiencia personal (o realidad vivida) se desmorona perdiendo su aparente robusta consistencia. Porque finalmente lo cierto es que casi siete de cada diez entrevistados, a todo lo largo y ancho del espectro social, espera y da por descontado ser objeto de un trato igualitario en los tribunales.

La otra dimensión implícita en el concepto de *honestidad* (la percepción por parte de la ciudadanía de la existencia o no de corrupción) resulta particularmente resbaladiza de medir. Ocurre, por un lado, que universal y secularmente ha

¿En comparación con el que reciben los demás, como es el trato que reciben en los tribunales de Justicia...?						
En opinión de...	Los hombres			Las mujeres		
	Mejor	Igual	Peor	Mejor	Igual	Peor
Los hombres	9	71	15	6	53	36
Las mujeres	18	68	9	2	51	40

(Los porcentajes han de ser leído horizontalmente)

La misma proporción de hombres y de mujeres (71% y 68%, respectivamente) coincide en apreciar que en el caso de los hombres el sexo no es un elemento que origine un trato desigual por parte de la Justicia; y asimismo una misma proporción de ambos sexos, pero ahora apreciablemente más reducida (53% entre los hombres, 51%, entre las mujeres) afirma eso



existido una básica suspicacia al respecto en el caso de los tribunales de Justicia. El carácter hermético, ininteligible del lenguaje y de las formas de proceder de éstos, la consiguiente necesidad de una mediación profesional para poder entrar en contacto con ellos, lo imponente de su ritual, lo contundente de sus decisiones, son factores que no han contribuido por lo general a prestarles el perfil de una institución cercana y amable. Las posibles claves de su dinámica interna, demasiado abstrusas y remotas para el ciudadano medio, no han podido sino provocar en éste desconcierto, desvalimiento e incertidumbre. Además el enjambre de figuras que pululan en torno al juez y al proceso (fiscales, abogados, procuradores, secretarios, oficiales, auxiliares, agentes..) provocan la conclusión de que por fuerza ha de haber algún tipo de entramado subterráneo, no perceptible para el ojo lego, que preste orden y concierto a tan prolija maquinaria. De ahí a sospechar que la otra parte pueda estar más al tanto de cómo mover los hilos que sin duda han de existir para propiciar un resultado favorable hay tan sólo un corto paso. Son demasiadas las manos que parecen tener que intervenir como para no sospechar que alguna pueda ceder a tentaciones externas. La sombra de sospecha que, históricamente, en todas partes y de forma sistemática, parece haber acompañado a la Justicia no alcanzaba exclusivamente (y quizá ni siquiera fundamentalmente) a la figura del juez¹⁴¹ pero de forma inevitable manchaban el crédito global de la institución que él más que nadie venía a encarnar. ¿Hasta qué punto este recelo de tan hondas raíces sigue impregnando, pese a todos los cambios experimentados por nuestro sistema de Justicia, el actual clima de opinión respecto del mismo?

mismo para el caso de estas últimas. En cambio el 36% de los hombres y el 40% de las mujeres coinciden en detectar que éstas suelen ser peor tratadas por razón de su sexo en los tribunales.

¹⁴¹ No hace todavía tanto que –por poner un ejemplo bien sabido- la madrileña Plaza de Castilla, sede de gran parte de los Juzgados de la capital, era conocida en ambientes jurídicos como “Plaza de la astilla” en alusión directa a las extendidas corruptelas que permitían agilizar –o frenar- asuntos. A comienzos de los años setenta, un abogado madrileño me construyó la tabla de tarifas vigentes en distintos Juzgados para conseguir atrasar o acelerar trámites judiciales e incluso, -aseguró- para conseguir que un expediente se perdiera para siempre.



El problema, una vez más, estriba en el orden de magnitudes que se decida adoptar a la hora de abordar el tema. Dicho de forma muy simple, ¿cuánta corrupción ha de detectarse en una institución para que se pueda decir con propiedad que existe un problema de corrupción? ¿Basta con un simple caso? Sin duda un solo caso, o unos pocos casos muy aislados, pueden dañar seriamente la imagen de una institución y poner en cuestión su honorabilidad global. Paradójicamente, esto es algo que resulta mucho más probable justamente en aquellas sociedades en que la corrupción es menos frecuente. De alguna manera la alarma social que un determinado acontecimiento genera suele ser inversamente proporcional a su habitualidad: un caso aislado del brote de una enfermedad ocasiona mucha más alarma allí donde es considerada extinguida que donde es endémica. En este sentido, la reacción ciudadana ante casos detectados de corrupción podría quizá constituir un indicador refinado sobre el nivel global de corrupción existente en la sociedad: a mayor indignación y alarma, menor costumbre de su incidencia y menor banalización de su significado¹⁴².

En el caso concreto de la Administración de Justicia, la reacción genérica inicial de los españoles es que en la misma existe alguna corrupción: así lo piensa el 53%, frente a un 31% que no cree que se pueda realmente hablar de corrupción¹⁴³ (véase Tabla 4.20). En realidad, tres de cada cuatro ciudadanos piensa que el nivel de corrupción que pueda existir en el mundo de la Justicia es igual o menor que el encontrable en la Administración Pública, en el mundo

¹⁴² *Transparency International*, por ejemplo, elabora anualmente, y para la mayor parte de los países del mundo, unos índices expresivos del nivel global de corrupción (institucional y social) existente. Los resultados son presentados en forma de clasificación y, por supuesto, ni siquiera en el caso de los países que figuran en cabeza como menos afectados por el problema cabe decir que la corrupción sea absolutamente inexistente.

¹⁴³ En 1997 (Sexto Barómetro de Opinión del CGPJ) esos porcentajes eran, respectivamente, 24% y 66%. Es decir, el clima de opinión respecto de la existencia de alguna corrupción parece haber



económico y empresarial o en el político¹⁴⁴. Es decir, desde la percepción ciudadana el fenómeno, en la medida en que existe, tiene una extensión generalizada y, en todo caso, de presentar alguna incidencia particularmente baja sería precisamente en el caso de la Justicia.

¿Cuánta predisposición existe en nuestra sociedad a creer que, llegado el caso, puede ser posible recurrir al cohecho para arreglar un problema judicial? A las personas entrevistadas en el Séptimo Barómetro de Opinión del CGPJ se les confrontó con el supuesto siguiente: *“Imagine que estuviera usted procesado en una causa penal y alguien le dijera que su asunto podría arreglarse haciendo algunos pagos **bajo cuerda**. A usted esa propuesta ¿le parecería creíble, es decir, le parecería algo que podría ir en serio o bien le resultaría inverosímil, es decir, algo muy difícil de tomar en serio?”*. La pregunta, como puede apreciarse, contiene sustanciales dosis de (voluntaria) ambigüedad: no precisa ni quien es ese “alguien” que sugiere el arreglo, ni a quién se efectuarían esos pagos “bajo cuerda”, ni en qué consistiría el posible arreglo. El objetivo no era tanto propiciar imputaciones concretas de corruptibilidad respecto de cada uno de los distintos actores intervinientes en un proceso (algo que, según se pudo comprobar en la investigación previa a la encuesta, resultaba muy difícil de responder a las personas entrevistadas) sino tratar de percibir qué grado de verosimilitud prestaban los entrevistados a la posibilidad de un arreglo fraudulento. De ahí la formulación de la pregunta que pretendía ser lo suficientemente explícita para que no cupiera duda acerca de lo que planteaba, pero a la vez lo bastante vaga e imprecisa para facilitar respuestas proyectivas. El resultado es una básica división de opiniones, con un ligero predominio que quienes considerarían verosímil y creíble una tal propuesta (48%) frente a quienes no la tomarían en serio

experimentado una mejoría. Lo cual sugiere el sustancial grado de reactividad de la opinión en este tema.



(40%). La interpretación de estos porcentajes remite al clásico dilema de la botella medio llena o medio vacía: por un lado, resulta llamativo que incluso en esas hipotéticas circunstancias personales (propicias para invitar a aceptar cualquier tabla de salvación máxime si viene sugerida por alguien sin duda en condiciones de hacerla) un sustantivo 40% pudiera inclinarse por no tomar en serio la propuesta fraudulenta. Pero al mismo tiempo lo cierto es que son algunos poco más los que, en cambio, considerarían creíble la propuesta. La conclusión prudente que, como mínimo, cabe extraer de estos datos es que subsiste en la conciencia colectiva una apreciable dosis de suspicacia, recelo y desconfianza respecto de la compleja trama de engranajes que configuran la Justicia. Algo que la falta de información clara e inteligible al respecto no contribuye precisamente a disipar.

Los datos contenidos en la tabla 4.22 enfocan este tema desde un ángulo distinto. Lo que en ella se plantea a los entrevistados es cómo evaluarían para un hipotético amigo extranjero que nada supiera de España las probabilidades de sobornar a un policía, a un juez, y al personal de un tribunal, de un Ayuntamiento o de un Ministerio. Las respuestas (obtenidas a lo largo de una escala que va desde “no tiene ninguna probabilidad, ni lo intente” hasta “tiene muchas probabilidades”) pueden ser agrupadas para facilitar el análisis en las tres situaciones básicas que en realidad plantean:

- a) no hay, realmente, probabilidad de conseguir el soborno;
- b) depende de los casos; y
- c) hay probabilidad de conseguir el soborno.

¹⁴⁴ Datos del Sexto Barómetro de Opinión del CGPJ (1997).



A su vez, cabe plantear lo que realmente significa la segunda alternativa (“*depende de los casos*”). Se trata de un supuesto menos ambiguo de lo que a primera vista pudiera parecer. En última instancia todo intento de corrupción “depende –siempre- del caso”: es decir, fundamentalmente, de la aceptación por parte de la persona que se intenta implicar. Y por ello constituye algo imposible de controlar *a priori* de forma absoluta. En consecuencia parece razonable interpretar que esta alternativa en realidad expresa algo infrecuente y episódico más que algo usual y fácilmente esperable: más un accidente excepcional que una inquietante punta de *iceberg* sintomática de un mal más profundo y por ello probablemente recurrente. Si, por tanto, la situación de blindaje total y absoluto de una institución frente a la posibilidad de corrupción, incluso en su más mínima expresión (un solo caso aislado, alguna incidencia esporádica, por lo demás controlada y sancionada) resulta irreal, no parecerá excesivo agrupar, a efectos interpretativos, las dos primeras opciones (“no hay probabilidad de soborno” y “depende de los casos”). Vendrían así a constituir una única categoría genérica que expresaría que la corrupción es o inexistente o muy infrecuente.

Pues bien, sólo un 12% de los españoles diría a ese hipotético amigo extranjero que tiene probabilidades de conseguir sobornar a un juez. Un 14% daría esa misma respuesta para el caso de un policía, un 18% para el caso del personal de un Juzgado, el 19% para el caso del personal de un Ministerio y el 28% para el caso del personal de un Ayuntamiento.

El juicio con jurado

Dentro del conglomerado de temas que cabe considerar relacionados con la imagen de imparcialidad del sistema judicial parece apropiado incluir el juicio con jurado y la confianza que sus decisiones logran inspirar a la ciudadanía. De



entrada conviene tener presente que, pese a la trascendencia simbólica con que la cuestión del jurado suele ser revestida lo cierto es que constituye una institución de incidencia puramente marginal en nuestra vida procesal penal¹⁴⁵. La acogida que los españoles le han dispensado, desde mucho antes incluso de su entrada en vigor, es profundamente ambivalente: partidarios de su existencia, y a la vez profundamente reacios a participar en su actividad¹⁴⁶.

Desde la entrada en funcionamiento del jurado, los estados de opinión a su respecto han sido objeto de indagación periódica. Y la pauta obtenida parecía congruente con la mala imagen global de la Justicia: la mayoría de los ciudadanos decía preferir, llegado el caso, ser juzgados por un jurado que por jueces profesionales; y más aún: era asimismo mayoritaria la idea de que un jurado lograría ser más justo que un tribunal profesional (véanse tablas 4.23 y 4.24). El profundo recelo frente a las rigideces y constreñimientos procesales inclinaba así la balanza del lado de una institución compuesta por legos y que por tanto parecía, al menos en principio, menos condicionada por los lastres estructurales. Sin embargo, al raíz del “caso Otegui” que tan intenso eco encontró en los medios de comunicación, la opinión sobre el tema experimentó un espectacular vuelco, prácticamente sin precedentes en el análisis de la opinión pública sobre el derecho: la confianza en el jurado se hundió, reforzándose en cambio la credibilidad de la justicia profesional (los gráficos 4.4 y 4.5 permiten visualizar con toda su rotundidad este cambio de opinión). En la actualidad, el jurado parece haber recuperado parte de su anterior credibilidad: ahora son algo más numerosos otra vez los españoles que preferirían verse juzgados por un jurado que por jueces (49% frente a 38%). Pero sin embargo siguen siendo mayoría

¹⁴⁵ En el año 1998 tuvieron lugar tan sólo 290 juicios con jurado en toda España (el 85% de los cuales terminó con sentencia condenatoria). En ese mismo año los Juzgados de lo penal resolvieron 121.801 asuntos y las Audiencias provinciales 105.840.

¹⁴⁶ Al respecto, véase Toharia (1987).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

quienes, a pesar de ello, consideran más probable que sean los jueces y no el jurado quien dicte una sentencia justa. Lo cual parece sugerir que, por el momento al menos, el jurado ha pasado a ser visualizado como una institución blanda, fácil de impresionar: de ahí que los entrevistados digan preferirla para el hipotético caso de un juicio que les afectara. Pero desde planteamientos de interés general, no de conveniencia personal, ha pasado a ser dominante la idea de que resulta más probable que sean los jueces quienes efectivamente hagan justicia.



Tabla 4.12				
Grado de acuerdo con la frase: “ Todos los jueces tienen, en el fondo, una forma de ser y de ver la vida muy similar”				
	%*	Muy o bastante de acuerdo	Poco o nada de acuerdo	Sin opinión
Total entrevistados	100	34	51	15
Sexo:				
- Hombre	48	37	51	12
- Mujer	52	32	52	16
Nivel de estudios:				
- Sin estudios, primarios incompletos	13	40	40	20
- Primer grado	14	34	47	19
- Primer ciclo	30	37	47	16
- Segundo ciclo	27	32	57	11
- Grado medio	9	26	63	11
- Universitario	7	29	64	7
Edad:				
- 18 a 25	18	41	49	10
- 26 a 45	37	32	56	12
- 46 a 64	26	34	52	14
- 65 y más	19	32	46	22
Clase social:				
- alta/media-alta	23	34	57	9
- media-media	42	34	53	13
-media-baja/baja	35	35	46	19
Partido votado en las últimas elecciones:				
- PP	27,3	39	49	12
- PSOE	21,0	33	53	14

* Porcentaje que corresponde a cada categoría sobre el total de la muestra entrevistada.



Tabla 4.13				
Grado de acuerdo con la frase: “ Entre los jueces hay aproximadamente la misma proporción de personas de derecha, de centro y de izquierda que en el conjunto de la sociedad”				
	%*	Muy o bastante de acuerdo	Poco o nada de acuerdo	Sin opinión
Total entrevistados	100	53	24	23
Sexo:				
- Hombre	48	52	28	20
- Mujer	52	53	20	27
Nivel de estudios:				
- Sin estudios, primarios incompletos	13	54	15	31
- Primer grado	14	59	17	24
- Primer ciclo	30	53	21	26
- Segundo ciclo	27	48	29	23
- Grado medio	9	56	24	20
- Universitario	7	44	41	15
Edad:				
- 18 a 25	18	53	27	20
- 26 a 45	37	52	26	22
- 46 a 64	26	53	22	25
- 65 y más	19	53	17	30
Clase social:				
- alta/media-alta	23	51	30	19
- media-media	42	54	25	21
-media-baja/baja	35	52	19	29
Partido votado en las últimas elecciones:				
- PP	27,3	60	19	21
- PSOE	21,0	51	27	22

* Porcentaje que corresponde a cada categoría sobre el total de la muestra entrevistada.



Tabla 4.14				
Grado de acuerdo con la frase: “ Por lo general los jueces actúan con honestidad y honradez”**				
	%*	Muy o bastante de acuerdo	Poco o nada de acuerdo	Sin opinión
Total entrevistados	100	49	43	8
Sexo:				
- Hombre	48	51	41	8
- Mujer	52	47	44	9
Nivel de estudios:				
- Sin estudios, primarios incompletos	13	60	23	17
- Primer grado	14	49	42	9
- Primer ciclo	30	45	46	9
- Segundo ciclo	27	47	46	7
- Grado medio	9	60	34	6
- Universitario	7	72	28	0
Edad:				
- 18 a 25	18	50	44	6
- 26 a 45	37	50	43	7
- 46 a 64	26	49	42	9
- 65 y más	19	45	40	15
Clase social:				
- alta/media-alta	23	58	37	5
- media-media	42	48	43	9
-media-baja/baja	35	43	46	11
Partido votado en las últimas elecciones:				
- PP	27,3	57	39	4
- PSOE	21,0	47	42	11

* Porcentaje que corresponde a cada categoría sobre el total de la muestra entrevistada.

** Pregunta 5.9 del Cuestionario.



Tabla 4.15				
Grado de acuerdo con la frase: “ Los Tribunales suelen ser imparciales en su actuación”**				
	%*	Muy o bastante de acuerdo	Poco o nada de acuerdo	Sin opinión
Total entrevistados	100	43	46	11
Sexo:				
- Hombre	48	45	47	8
- Mujer	52	41	45	14
Nivel de estudios:				
- Sin estudios, primarios incompletos	13	37	42	21
- Primer grado	14	44	45	11
- Primer ciclo	30	40	47	13
- Segundo ciclo	27	42	49	9
- Grado medio	9	48	43	9
- Universitario	7	52	41	7
Edad:				
- 18 a 25	18	47	43	10
- 26 a 45	37	41	48	11
- 46 a 64	26	41	47	12
- 65 y más	19	43	43	14
Clase social:				
- alta/media-alta	23	46	45	9
- media-media	42	40	48	12
-media-baja/baja	35	43	44	13
Partido votado en las últimas elecciones:				
- PP	27,3	50	42	8
- PSOE	21,0	39	47	14

* *Porcentaje que corresponde a cada categoría sobre el total de la muestra.*

** *Pregunta 5.10 del Cuestionario.*



Tabla 4.16				
Grado de acuerdo con la frase: “A la hora de aplicar las leyes penales a una persona en España hoy se da el mismo trato a todos sin que se hagan diferencias según de quien se trate”**				
	%*	Muy o bastante de acuerdo	Poco o nada de acuerdo	Sin opinión
Total entrevistados	100	31	62	7
Sexo:				
- Hombre	48	30	66	4
- Mujer	52	33	59	8
Nivel de estudios:				
- Sin estudios, primarios incompletos	13	32	58	10
- Primer grado	14	29	62	9
- Primer ciclo	30	32	63	5
- Segundo ciclo	27	27	67	4
- Grado medio	9	34	60	6
- Universitario	7	47	49	4
Edad:				
- 18 a 25	18	29	67	4
- 26 a 45	37	31	64	5
- 46 a 64	26	32	62	6
- 65 y más	19	33	55	12
Clase social:				
- alta/media-alta	23	32	61	7
- media-media	42	31	63	6
-media-baja/baja	35	30	63	7
Partido votado en las últimas elecciones:				
- PP	27,3	37	55	8
- PSOE	21,0	28	66	6

* Porcentaje que corresponde a cada categoría sobre el total de la muestra.

** Pregunta 5.17 del Cuestionario.



Tabla 4.17
Respuestas en España (2000) y USA (1999) a la frase:
“¿Diría usted que en la actualidad la gente rica e influyente recibe en los tribunales un trato mejor, igual o peor que el resto de la gente? ¿Y la gente de clase media? ¿Y la gente humilde? ¿Y los que pertenecen a grupos minoritarios, como los inmigrantes o los gitanos? ¿Y las mujeres? ¿Y los hombres? Y la gente como usted?”*

Trato que reciben	España			USA		
	Mejor	Igual	Peor	Mejor	Igual	Peor
- La gente rica e influyente	83	14	0	80	18	2
- La gente de clase media	13	66	17	22	65	13
- La gente humilde**	0	32	63	17	65	19
- Los grupos minoritarios***	2	31	61	9	44	47
- Las mujeres	4	52	38	22	59	19
- Los hombres	13	69	12	25	62	14
- La gente como usted	2	67	22	23	59	18

Fuente: para USA, NCSC (1999). En el caso de España, la diferencia hasta cien en la suma de los porcentajes de cada línea corresponde a los “No sabe/No contesta”.

* Pregunta 24 del Cuestionario.

** En el caso de USA la frase utilizada era “la clase obrera”

*** En el caso de USA la frase utilizada era “Los afro-americanos”.



Tabla 4.18
Porcentaje de entrevistados que dicen que en los tribunales de Justicia...*

	***	La gente rica es tratada mejor que los demás	La gente de clase media es tratada igual que los demás	La gente humilde es tratada peor que los demás
Total entrevistados	100	83	66	63
Sexo:				
- Hombre	48	83	67	63
- Mujer	52	84	66	63
Nivel de estudios:				
- Sin estudios, primarios incompletos	13	87	68	67
- Primer grado	14	88	63	66
- Primer ciclo	30	84	64	66
- Segundo ciclo	27	83	67	64
- Grado medio	9	86	74	50
- Universitario	7	67	67	51
Edad:				
- 18 a 25	18	86	72	65
- 26 a 45	37	82	64	62
- 46 a 64	26	85	67	64
- 65 y más	19	82	65	61
Clase social:				
- alta/media-alta	23	81	68	61
- media-media	42	81	66	61
-media-baja/baja	35	88	66	67
Partido votado en las últimas elecciones:				
- PP	27,3	75	71	55
- PSOE	21,0	88	62	65

* Porcentaje que corresponde a cada categoría sobre el total de la muestra.

** Preguntas 24.1, 24.2 y 24.3 del cuestionario. Cada columna corresponde a una pregunta diferente: la diferencia hasta el 100% en cada una corresponde a las restantes opciones de respuesta y a NSINC.



Tabla 4.19				
Grado de acuerdo con la frase: "En la actualidad en España ¿diría usted que la gente como usted recibe en los tribunales un trato mejor, igual o peor que el resto de la gente?"*				
	%*	Mejor	Igual	Peor
Total entrevistados	100	2	67	22
Sexo:				
- Hombre	48	2	69	21
- Mujer	52	2	65	23
Nivel de estudios:				
- Sin estudios, primarios incompletos	13	3	60	25
- Primer grado	14	4	61	28
- Primer ciclo	30	1	67	22
- Segundo ciclo	27	1	71	21
- Grado medio	9	2	78	11
- Universitario	7	2	66	19
Edad:				
- 18 a 25	18	1	67	24
- 26 a 45	37	1	71	21
- 46 a 64	26	2	64	23
- 65 y más	19	3	64	21
Clase social:				
- alta/media-alta	23	1	70	18
- media-media	42	1	70	20
-media-baja/baja	35	3	62	27
Partido votado en las últimas elecciones:				
- PP	27,3	1	74	17
- PSOE	21,0	2	62	27

* Porcentaje que corresponde a cada categoría sobre el total de la muestra.

** Pregunta 24.7 del Cuestionario. En cada fila la diferencia hasta 100 corresponde a NS/NC.



Tabla 4.20				
Grado de acuerdo con la frase: “ Los casos de corrupción en la Administración de Justicia son tan excepcionales que puede decirse que, en conjunto, no existe corrupción en la misma”*				
	%*	Muy o bastante de acuerdo	Poco o nada de acuerdo	Sin opinión
Total entrevistados	100	31	53	14
Sexo:				
- Hombre	48	31	56	13
- Mujer	52	32	51	17
Nivel de estudios:				
- Sin estudios, primarios incompletos	13	30	46	24
- Primer grado	14	34	49	17
- Primer ciclo	30	30	52	18
- Segundo ciclo	27	27	60	13
- Grado medio	9	39	50	11
- Universitario	7	40	51	9
Edad:				
- 18 a 25	18	29	58	13
- 26 a 45	37	28	59	13
- 46 a 64	26	36	48	14
- 65 y más	19	32	45	23
Clase social:				
- alta/media-alta	23	32	57	11
- media-media	42	29	56	15
-media-baja/baja	35	33	48	19
Partido votado en las últimas elecciones:				
- PP	27,3	39	48	13
- PSOE	21,0	31	53	16

* Porcentaje que corresponde a cada categoría sobre el total de la muestra.

** Pregunta 5.20 del Cuestionario.



Tabla 4.21

“Imagine que estuviera usted procesado en una causa penal y alguien le dijera que su asunto podría arreglarse haciendo algunos pagos bajo cuerda. A usted esa propuesta ¿le parecería creíble, es decir, le parecería algo que podría ir en serio o bien le resultaría inverosímil, es decir, algo muy difícil de tomar en serio?”**

	%*	Le parecería algo creíble	Le parecería inverosímil	Sin opinión
Total entrevistados	100	48	40	12
Sexo:				
- Hombre	48	52	38	10
- Mujer	52	44	41	15
Nivel de estudios:				
- Sin estudios, primarios incompletos	13	34	45	21
- Primer grado	14	47	41	12
- Primer ciclo	30	54	36	10
- Segundo ciclo	27	54	35	11
- Grado medio	9	39	49	12
- Universitario	7	42	50	8
Edad:				
- 18 a 25	18	53	38	9
- 26 a 45	37	50	39	11
- 46 a 64	26	45	42	13
- 65 y más	19	44	40	16
Clase social:				
- alta/media-alta	23	48	40	12
- media-media	42	52	37	11
-media-baja/baja	35	43	43	14
Partido votado en las últimas elecciones:				
- PP	27,3	43	46	11
- PSOE	21,0	45	38	17

* Porcentaje que corresponde a cada categoría sobre el total de la muestra.

** Pregunta 23 del Cuestionario



Tabla 4.22

“Imagine que un amigo suyo extranjero, que no conoce nuestro país, le preguntara qué probabilidades hay aquí de poder sobornar a la policía para evitar una detención. ¿Qué le diría usted?

¿Y si le preguntara por las probabilidades de sobornar a un juez para conseguir una sentencia favorable?

¿Y si le preguntara por las probabilidades de sobornar a alguien en la oficina del tribunal para acelerar o retrasar la tramitación del caso?

¿Y si le preguntara por las probabilidades de poder sobornar a alguien en el Ayuntamiento para conseguir algún contrato o licencia?

¿Y si le preguntara por las probabilidades de poder sobornar a alguien en un Ministerio para conseguir un contrato o una concesión?”*

Le diría que...	En el caso de...				
	Un policía	Un Juez	Personal de un tribunal	Personal de un Ayto.	Personal de un Ministerio
a) No tiene ninguna posibilidad, que ni lo intente	30	34	27	23	26
b) Tiene muy pocas probabilidades	23	23	22	15	19
TOTAL: a)+ b)	53	57	49	38	44
c) Depende de los casos	25	23	24	25	23
d) Tiene bastantes probabilidades	11	9	14	20	14
e) Tiene muchas probabilidades	3	3	4	8	5
TOTAL: d) + e)	14	12	18	28	13

* Preguntas 18 a 22 del Cuestionario.

Tabla 4.23

“Si usted fuera acusado en un juicio criminal ¿quién preferiría que decidiese si usted era culpable o inocente: los jueces o un jurado compuesto por personas elegidas por sorteo?”

	1983	1985	1986	1987	1990	1992	1996	1997	2000
Los jueces	32	31	32	26	29	29	37	54	38
Un jurado	44	45	43	47	45	50	49	32	49
NS/NC	24	24	25	27	26	21	14	14	13

Fuente: De 1983 a 1996, Banco de Datos del CIS. Para 2000, Barómetro Externo de Opinión del CGPJ.



Tabla 4.24
“Si usted fuera acusado en un juicio criminal ¿quién preferiría que decidiese si usted era culpable o inocente: los jueces o un jurado compuesto por personas elegidas por sorteo?”

	1987	1992	1996	1997	2000
Los jueces	28	30	41	55	50
Un jurado	46	54	48	34	39
NS/NC	26	26	11	11	11

Fuente: De 1983 a 1996, Banco de Datos del CIS. Para 2000, Barómetro Externo de Opinión del CGPJ.

Gráfico 4.4.- “Si fuera Ud. acusado en un juicio criminal, ¿quién preferiría que decidiese sobre su culpabilidad o inocencia: los Jueces o un Jurado compuesto por personas elegidas por sorteo?”

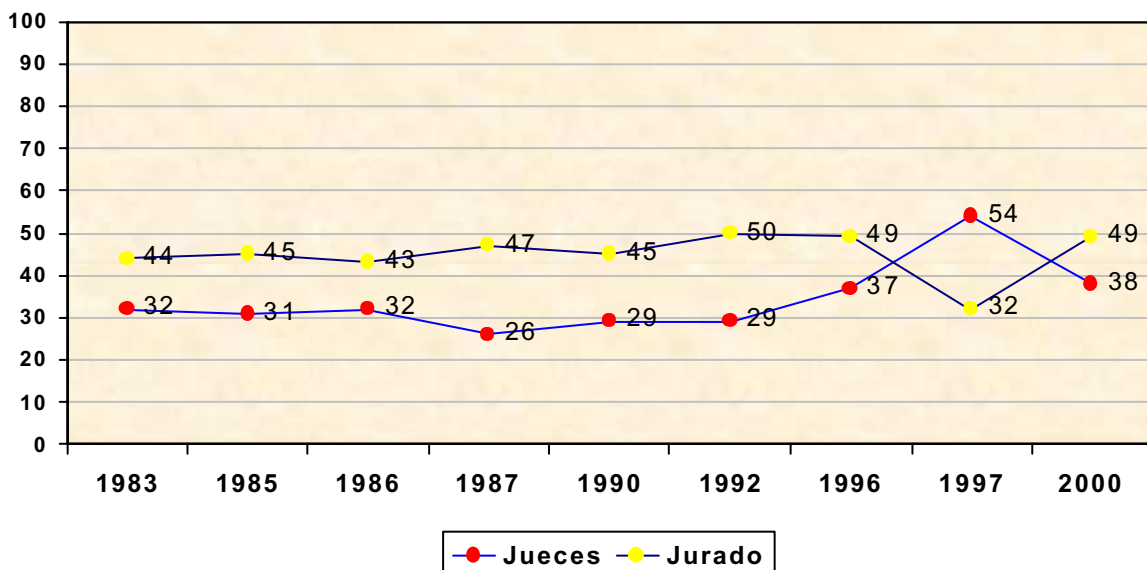
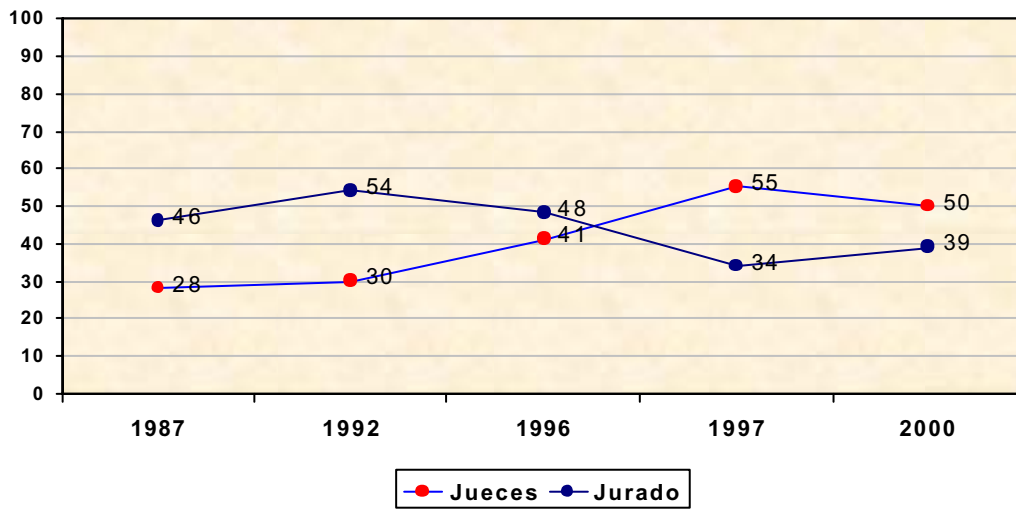




Gráfico 4.5.- “En su opinión ¿quién está en mejores condiciones de dictar una sentencia justa: Los Jueces o El Jurado?”





6. Competencia profesional.

En opinión de la ciudadanía los jueces españoles actuales son competentes y están bien preparados y resisten la comparación con la judicatura de cualquiera de los otros países de la Unión Europea. Además sus decisiones suelen ser coherentes (es decir, los casos similares suelen ser decididos de forma similar), lo cual sin duda redundaría en beneficio de la seguridad jurídica. Hasta aquí, pues, una imagen profesional netamente positiva sobre la que, sin embargo, viene a proyectar una desazonante sombra el hecho de que, al mismo tiempo, los españoles señalen que todo ello no implica de forma necesaria que nuestros tribunales hagan siempre justicia: es decir, no siempre acaban dando la razón a quien efectivamente la tiene. La evaluación de conjunto resulta así, dentro de un básico tono positivo, al menos parcialmente contradictoria y merecedora por tanto de una exploración más detenida.

De entrada, no puede haber mucha duda acerca de la buena opinión que merece la competencia profesional de los jueces: seis de cada diez españoles les perciben como competentes y bien preparados, y tan buenos como los de cualquier otro país de la Unión Europea (véase tabla 4.25). Estas opiniones son claramente homogéneas, es decir, son expresadas en proporciones similares en todos los grupos o sectores sociales, si bien de forma algo más frecuente entre los sectores con nivel educativo más elevado (véanse tablas 4.26 y 4.27). Resulta quizá especialmente destacable que sean tres veces más numerosos los entrevistados que consideran que nuestros jueces están al mismo nivel medio que sus colegas europeos que quienes opinan lo contrario (57% frente a 20%): en esta cuestión no parece así percibirse la existencia de déficit o desfase alguno.



Por supuesto, esta buena evaluación de conjunto no quita que pueda pensarse al mismo tiempo que la formación de los componentes de la judicatura podría ser mejorada, fundamentalmente en cuestiones especialmente técnicas y complejas como por ejemplo las de tipo económico y financiero. Así lo opina no sólo la ciudadanía en general¹⁴⁷, sino un concreto sector de la misma especialmente sensible al tema como es el empresariado¹⁴⁸ y aun los propios jueces¹⁴⁹. Pero lo que anhelo tan generalizado en definitiva viene a expresar no es sino la conveniencia de mejorar lo que ya se considera razonablemente bueno: representa un estímulo a la superación, no una intimación a sanear una mala situación.

A esta buena preparación y solidez profesional de base que se reconoce a los jueces parece razonable atribuir la reconducción del posible impacto sobre las resoluciones judiciales de la diversidad de orientaciones que los españoles detectan en ellos. No por ser diversos los jueces terminan por ser incoherentes entre sí: pluralismo y profesionalidad no resultan incompatibles. La idea ahora predominante en nuestra sociedad es que los tribunales suelen ser coherentes y predecibles en sus decisiones: es decir, que suelen resolver de forma similar los casos que son similares. Así lo piensa el 45% (frente a un 36% que opina lo contrario). De hecho, esto viene a representar un significativo cambio de

¹⁴⁷ Según datos del Sexto Barómetro de Opinión del CGPJ (1997), el 76% de los españoles considera especialmente necesario mejorar la preparación de los jueces (pese a que en esa fecha el porcentaje que los consideraba ya bien preparados era del 63%, es decir, una proporción incluso ligeramente más elevada que la que se registra ahora).

¹⁴⁸ Los empresarios españoles valoran positivamente la competencia profesional global de los jueces, pero echan en falta una mayor especialización en temas de trascendencia económica (véase Toharia 1998b y 2000).

¹⁴⁹ El 81% de los jueces españoles considera necesario el establecimiento de la obligatoriedad de la formación continuada para jueces y magistrados (5º Barómetro Interno de Opinión del CGPJ, 1999). Por otro lado, desde comienzos de la década de 1980 dos de cada tres jueces ha venido indicando que nuestra judicatura carece, por regla general, del suficiente conocimiento acerca de la organización y funcionamiento de una economía industrial avanzada como para manejar con soltura casos en que se debatan cuestiones económicas complejas (datos de los distintos Barómetros Internos de Opinión del CGPJ hasta 1990).



tendencia ya que, hasta 1997, la idea que tendía a ser dominante en nuestra sociedad era justamente la inversa.

Pero a pesar de todo esto, la mayoría de los españoles no cree que, por lo general, los tribunales hagan realmente justicia: el 58%, en efecto, considera que no suelen terminar dando la razón a quien efectivamente la tiene (Véase tabla 4.25). Lo cual resulta sin duda desconcertante. ¿A qué puede deberse que una Justicia percibida en esencia como independiente, honesta y bien preparada transmita sin embargo la impresión de errar con frecuencia en sus decisiones? Con tantas bazas de base a su favor para que su desempeño pudiera resultar impecable ¿qué es lo que le lleva a originar en la ciudadanía la sensación justamente opuesta?

Una primera posible explicación sería que los jueces están “fuera de onda” respecto de lo que ocurre en la sociedad, como afirma el 46% de los entrevistados (si bien una proporción no muy distinta –el 40%- no está de acuerdo con esta idea¹⁵⁰). Es decir, no estarían adecuadamente sintonizados con el pulso social a la hora de aplicar la ley (como, por cierto les exige el artículo 3.1 del Código Civil) y en consecuencia sus resoluciones resultarían valoradas socialmente como erradas más veces de las deseables. Pero esta explicación no termina de encajar con lo que ya sabemos: esto es, que la ciudadanía percibe entre los componentes de la judicatura un grado de pluralismo y diversidad similar al existente en el conjunto de la sociedad. No parece así verosímil que pueda ser considerada, a la vez, como “fuera de onda”. Lo cual sugiere una interpretación más matizada de los datos a partir de la distinción entre el juez como *persona* (al que se aplicaría esa similitud de base con la sociedad) y el juez en cuanto *rol* o

¹⁵⁰ Además, y como se pudo ya ver en la tabla 4.11, no es precisamente en nuestro país donde la ciudadanía parece ser más propensa a percibir este “no estar en onda” de los jueces.



papel social (que es el que sería percibido como desfasado respecto de la realidad social actual). Planteado así el análisis, la hipótesis pasaría a ser que en realidad es el modo mismo en que está organizada la impartición de justicia lo que termina por resultar contraproducente pues propicia la esclerotización y rigidificación de la función judicial (y por tanto su des-sincronización respecto de la realidad) con independencia de las intenciones o características personales de quienes la desempeñan. Sencillamente, serían las estricteces y obsolescencias procesales las que, a ojos de la ciudadanía, en ocasiones terminarían por encarrilar a una Justicia por lo demás considerada digna de confianza hacia decisiones socialmente valoradas como equivocadas, al hacer prevalecer la justicia formal sobre la justicia sustantiva. Y éste planteamiento parece encajar claramente con los distintos datos disponibles. Por ejemplo, el 70% de los españoles cree que *“la rigidez y meticulosidad de los procedimientos judiciales hace que en la práctica los delincuentes resulten más protegidos por la Justicia que las víctimas”*. He aquí un claro ejemplo de ese tipo de situaciones en que, según la percepción ciudadana, la Justicia parece dar más razón a quien menos la tiene. La generalizada demanda de una mayor flexibilización del papel del juez parece apuntar en esa misma dirección: dos de cada tres españoles opina que en caso de conflicto entre dos o más partes debería estar permitido que los jueces trataran de conciliarlas, ayudándoles a llegar a un acuerdo, en vez de limitarse básicamente a determinar quien tiene más razón¹⁵¹; y una proporción incluso algo superior (el 74%) considera que el juez debería poder llegar con libertad al fondo de las cosas, sin verse limitado en sus acciones por lo planteado por las partes¹⁵². Por otro lado, los españoles perciben que, tal y como están ahora organizadas las cosas, el papel del juez termina consistiendo más en

¹⁵¹ Véase pregunta 10 del Cuestionario. En anteriores oleadas del Barómetro Externo del CGPJ una proporción netamente idéntica de entrevistados ha venido ya expresando esta misma idea, que parece consolidada.

¹⁵² Véase pregunta 9 del Sexto Barómetro Externo de Opinión del CGPJ (1997).



aplicar las leyes que en hacer justicia, cuando en su opinión ambos objetivos deberían ir imbricados (y, de conceder quizá primacía a uno de los dos, ésta debería corresponder precisamente al que ahora queda postergado¹⁵³). Es decir, se percibe al juez como sustancialmente trabado en su libertad de movimientos, y en consecuencia es a la propia configuración actual de su función más que a la voluntad de quienes lo desempeñan, a quien la ciudadanía parece atribuir la responsabilidad de que la Justicia no de siempre la razón a quien efectivamente la tiene¹⁵⁴.

Una cuestión directamente relacionada con la competencia profesional es la dedicación y el rendimiento laboral. De nada sirve una Justicia competente y bien preparada si no pone suficientemente en práctica esas capacidades: es decir, si no trabaja lo que debe. Es ésta una cuestión sobre la que gravitan con fuerza todos los lugares comunes asociados en el imaginario social, y al menos desde el siglo pasado, con el rendimiento de los servicios del Estado. En el caso de la Justicia todos esos tópicos reciben un refuerzo adicional: la intensa y generalizada percepción de la lentitud de los tribunales. La conclusión simplista que de ello suele derivarse es que si hay retraso es porque los jueces no trabajan lo suficiente¹⁵⁵. Y en ese sentido ha solido manifestarse la ciudadanía cada vez que se le preguntado por el tema. En 1986 el 48% estimaba que los jueces deberían trabajar más (y un 24% consideraban que rendían ya suficientemente).

¹⁵³ Sexto Barómetro Externo de opinión del CGPJ, pregunta23.

¹⁵⁴ Es de resaltar que en las seis encuestas que, desde 1972, se han realizado a muestras estadísticamente significativas de jueces, un porcentaje llamativamente estable (en torno a los dos tercios) señala como característica del juez ideal *“el profundo sentido de la equidad que le permita interpretar flexiblemente la ley”* mientras que un porcentaje asimismo estable, pero que apenas si roza el 10% , considera que el juez ideal debe tener *“una preocupación constante por los aspectos formales y procesales de las causas y asuntos”*. Datos de Toharia (1975) y de los Barómetros Internos de Opinión del CGPJ.

¹⁵⁵ Como veremos más adelante, en la actualidad el 56% de los españoles opinan que *“los jueces no trabajan tanto como debieran, de ahí la lentitud de la Justicia”* (un 29% no está en cambio de acuerdo con esta afirmación). Véase pregunta 7d) del Cuestionario.



En la actualidad el 60% piensa que “*con frecuencia los jueces no dedican ni la atención ni el tiempo adecuado a cada caso individual*”¹⁵⁶. Sin duda esta formulación es más matizada y permite más de una interpretación: puede en efecto sugerir tanto que los jueces no trabajan lo bastante como que lo que en realidad ocurre es que están desbordados¹⁵⁷. Pero lo cierto es que siempre que se evoca esta cuestión, suelen ser más numerosos (en proporción aproximada de dos a uno) los españoles que aluden a un inadecuado rendimiento laboral de la Justicia. Pero lo que la población percibe, al mismo tiempo, con tanta o mayor claridad, es que los jueces no cuentan todavía con los medios precisos para poder llevar a cabo su labor de forma satisfactoria. Es esta una idea al menos parcialmente exculpatoria que parece hondamente enraizada en nuestra sociedad y que el incuestionable esfuerzo realizado en este punto a lo largo de los últimos dos decenios parece haber logrado mitigar pero no todavía eliminar. El 45% de los entrevistados (es decir prácticamente el mismo porcentaje que se obtiene desde 1984) cree que la Justicia no cuenta con los medios necesarios¹⁵⁸.

¹⁵⁶ El 25% opina lo contrario. Véase pregunta 5.18 del Cuestionario.

¹⁵⁷ Algo que, por cierto, apunta en la dirección de lo que está ocurriendo. Sin duda hay diferencias actualmente de “*productividad*” y de carga de trabajo según el nivel o el ámbito jurisdiccional e incluso de unos jueces a otros pero en conjunto nuestros tribunales logran ahora despachar, anualmente, un volumen de asuntos equivalente al que supone los casos nuevos ingresados. Es decir, de no intervenir otros factores que originan –y mantienen- la voluminosa bolsa de pendencia que lastra a nuestra Justicia esta podría ir básicamente al día. Al respecto, Toharia (2000).

¹⁵⁸ Las respuestas a la pregunta: “*¿Diría usted que la Justicia cuenta con los medios precisos para realizar su labor?*” ha evolucionado del modo siguiente:

	2000	1997	1985	1984
Sí	35	37	18	19
No	45	42	41	39
NS/NC	20	21	41	42

Como puede verse, por un lado el porcentaje correspondiente a “sí” se mantiene prácticamente incambiado. Por otro, disminuye gradualmente el porcentaje de “NS/NC” y aumenta correlativa el correspondiente a “no”. Es decir, a medida que aumenta la proporción de gente que emite una opinión (o lo que es igual, que pasa a considerarse en situación de poder opinar) va aumentando el porcentaje que percibe que la Justicia sí cuenta ya con medios adecuados.



Tabla 4.25
Competencia profesional de los jueces
(Porcentaje de entrevistados que se muestran de acuerdo con
cada una de las frases siguientes. España, 2000*)

	Muy o bastante de acuerdo	Poco o nada de acuerdo	Sin opinión
- Por lo general los jueces están bien preparados y son competentes	58	33	9
- Nuestros jueces son tan buenos como los de cualquier otro país de la Unión Europea	57	20	23
- Los tribunales españoles suelen ser coherentes y predecibles en sus decisiones: es decir, tienden a resolver de forma similar los casos que son similares	45	36	19
- Los jueces tienden a estar "fuera de onda" respecto de lo que ocurre en la sociedad	46	40	14
- Por lo general los tribunales dan la razón a quien efectivamente la tiene	34	58	8
- Con frecuencia los jueces no dedican ni la atención ni el tiempo adecuado a cada caso individual	60	25	15
- La Justicia no cuenta con los medios materiales necesarios para poder desarrollar bien su labor	45	35	20

***Preguntas 5.7, 5.22, 5.11, 5.15, 5.5, 5.18, y 5.4 del Cuestionario.**



Tabla 4.26
Grado de acuerdo con la frase: “Por lo general los jueces están bien preparados y son competentes”**

	%*	Muy o bastante de acuerdo	Poco o nada de acuerdo	Sin opinión
Total entrevistados	100	58	33	9
Sexo:				
- Hombre	48	57	35	8
- Mujer	52	58	31	11
Nivel de estudios:				
- Sin estudios, primarios incompletos	13	60	23	17
- Primer grado	14	55	35	10
- Primer ciclo	30	53	35	12
- Segundo ciclo	27	60	33	7
- Grado medio	9	61	34	5
- Universitario	7	64	34	2
Edad:				
- 18 a 25	18	57	35	8
- 26 a 45	37	60	34	6
- 46 a 64	26	57	32	11
- 65 y más	19	55	31	14
Clase social:				
- alta/media-alta	23	61	34	5
- media-media	42	57	33	10
-media-baja/baja	35	57	32	11
Partido votado en las últimas elecciones:				
- PP	27,3	62	29	9
- PSOE	21,0	59	31	10

* Porcentaje que corresponde a cada categoría sobre el total de la muestra.

** Pregunta 5.7 del Cuestionario



Tabla 4.27				
Grado de acuerdo con la frase: “Nuestros jueces son tan buenos como los de cualquier otro país de la Unión Europea”**				
	%*	Muy o bastante de acuerdo	Poco o nada de acuerdo	Sin Opinión
Total entrevistados	100	57	20	23
Sexo:				
- Hombre	48	58	20	22
- Mujer	52	55	20	25
Nivel de estudios:				
- Sin estudios, primarios incompletos	13	50	13	39
- Primer grado	14	59	17	24
- Primer ciclo	30	55	21	24
- Segundo ciclo	27	53	26	21
- Grado medio	9	67	19	14
- Universitario	7	67	22	11
Edad:				
- 18 a 25	18	59	25	16
- 26 a 45	37	56	22	22
- 46 a 64	26	57	19	24
- 65 y más	19	56	14	30
Clase social:				
- alta/media-alta	23	58	21	21
- media-media	42	58	21	21
-media-baja/baja	35	53	20	27
Partido votado en las últimas elecciones:				
- PP	27,3	61	20	19
- PSOE	21,0	59	20	21

* Porcentaje que corresponde a cada categoría sobre el total de la muestra.

** Pregunta 5.22 del Cuestionario



7. Responsabilidad.

El tema de la exigencia de responsabilidad a los jueces por los posibles comportamientos inadecuados y aun delitos que pudieran realizar es enfocado por la ciudadanía desde una posición de sustancial recelo y desconfianza. La idea predominante es que el corporativismo o “espíritu de cuerpo” hará que los jueces, llegado el caso, se dispensen unos a otros un trato diferencial¹⁵⁹, es decir, que no sean tratados como el resto de la ciudadanía. Tan sólo uno de cada cuatro españoles (el 23%) cree que cuando un juez comete un delito es juzgado exactamente igual que cualquier otra persona, siendo así que tres de cada cuatro (el 76%) considera en cambio que debería ser tratado como todo el mundo (véase Tabla 4.28). Entre el 65% que cree que el juez recibiría un trato distinto, son diez veces más numerosos quienes piensan que ese trato sería más benévolo que quienes opinan que sería más severo (59% frente al 6%). Y es asimismo destacable que la sociedad no reclame ningún tipo de “castigo ejemplar”: sólo el 21% opina que los jueces que delinquen deberían ser objeto de un tratamiento especialmente severo.

El hecho es, sin embargo, que cuando surge algún escándalo judicial y se somete a juicio penal a miembros de la judicatura, como ocurrió en 1987-1988, el comportamiento real que la ciudadanía percibe en los tribunales no guarda relación alguna con lo que, desde este generalizado y receloso prejuicio, habría podido esperarse. En efecto, en 1988 eran dos veces más numerosos (51% frente a 25%) los españoles que opinaban que en los juicios entonces celebrados por delitos de corrupción contra algunos jueces y policías los tribunales de Justicia habían actuado exactamente igual que cuando juzgaban a otro tipo de

¹⁵⁹ Es ésta una suspicacia, como ya ha quedado apuntado en el Capítulo 2, que parece remontarse casi al origen de los tiempos. La admonición del *Eclesiástico* (8:14) allí citada constituye prueba bastante al efecto.



acusados (véase tabla 4.28). Pero el impacto de estos desmentidos ocasionales que la realidad aporta contra una idea tan hondamente arraigada en la conciencia colectiva no parece ser suficiente para erosionar de forma duradera el carácter de “verdad” apodíctica de la misma. Ya quedó indicado en el capítulo 3 que los estereotipos con mayor carga creencial y menor soporte empírico o fáctico (como es aquí el caso) suelen ser particularmente correosos y resistentes a la comprobación empírica.

Tabla 4.28		
Percepción de la exigencia de responsabilidad a los jueces		
“Cuando un juez comete un delito, ¿diría usted que es juzgado exactamente igual que cualquier otra persona, o de forma más benévola, o de forma más severa? Y en todo caso, ¿cómo cree usted que debería de ser juzgado?”		
(Respuestas en porcentajes)		
	Cómo es juzgado	Cómo debería ser juzgado
- Igual que cualquier otra persona	23	76
- Más benévolamente	59	2
- Más severamente	6	21
- NS/NC	12	1

Fuente: Preguntas 35 y 36 del Séptimo Barómetro Externo de Opinión del CGPJ

“En este año* han tenido lugar juicios por corrupción contra algunos jueces y policías. En esos casos, ¿cree usted que los tribunales de Justicia han actuado exactamente igual que cuando juzgaban a otro tipo de acusados o que han hecho diferencias?”	
(Respuestas en porcentajes)	
- Han actuado igual que cuando juzgaban a otro tipo de acusados	51
- Han hecho diferencias	25
- NS/NC	24

** 1988.- Fuente: Cuarto Barómetro Externo de Opinión del CGPJ (1988), pregunta 22.*



8. Accesibilidad.

La accesibilidad del sistema de Justicia constituye probablemente el rasgo de la misma que de forma más directa deriva de su concepción como servicio público esencial. Quizá por ello también ha sido un aspecto tradicionalmente descuidado: no podía ser de otro modo desde una configuración de la Justicia como *poder*. Hacerse abiertos y accesibles rara vez suele ser el objetivo prioritario de los poderes. A medida sin embargo que la configuración de la Justicia como un servicio ha ido ganando plena carta de naturaleza la preocupación por las distintas dimensiones implicadas en este concepto genérico han cobrado gradualmente protagonismo. El déficit acumulado en esta área es ingente y constituye uno de los principales puntos negros de la actual imagen social de la Justicia.

Vamos a considerar aquí tres grandes núcleos temáticos relativos al grado de accesibilidad de la Justicia: el lenguaje y procedimientos que utiliza, el coste de acudir a ella y el trato que dispensa.

“Lo primero que hay que hacer es matar a los juristas”, hace exclamar Shakespeare a uno de sus personajes¹⁶⁰: las cosas así se harán automáticamente más claras e inteligibles. La ciudadanía española dista mucho, ciertamente, de expresarse en forma tan truculenta, pero ni más ni menos que el 84% afirma que *“el lenguaje y los procedimientos de los tribunales son excesivamente complicados y difíciles de entender para el ciudadano medio”*¹⁶¹. Ciertamente el tecnicismo (que para un lego equivale simplemente a hermetismo) no es una característica exclusiva de jueces y tribunales sino algo

¹⁶⁰ “The first thing we do, let’s kill all the lawyers”, *Henry VI* (Parte II, IV-ii).

¹⁶¹ Véase pregunta 5.2 del Cuestionario al final del volumen.



común a todos los que desarrollan una actividad profesional mínimamente especializada. Pero lo que este contundente porcentaje viene sin duda a expresar es que la ciudadanía desearía que la Justicia, en cuanto instancia central y emblemática del sistema jurídico, se esforzase en resultar razonablemente inteligible para todos los que a ella se acercan y no sólo para los expertos. Difícilmente puede generar sensación de cercanía una institución que continuamente necesita ser traducida: ¿no es precisamente la ininteligibilidad idiomática lo prototípicamente característico de la extranjereidad? La función jurisdiccional del juez, sencillamente, “no se agota cuando dicta una resolución justa, sino que se extiende también a que esa decisión sea entendible por los afectados y, en su caso, por el público en general a través de los medios de comunicación social”¹⁶².

En cuanto a los costes que conlleva acudir a los tribunales, el 77% de los españoles opina que son tan altos que por lo general termina no compensando hacerlo¹⁶³. Y no es sólo –ni siquiera principalmente– en los costes de tipo económico en lo que los españoles están pensando al responder así. La Justicia es percibida como inaceptablemente onerosa por varias razones. En primer lugar, por el tiempo que hace perder en trámites y gestiones: así lo indican de forma prácticamente unánime los entrevistados (94%). En segundo lugar, y según el 91%, por la lentitud de los procedimientos y el tiempo que tarda en resolverse el asunto y por los honorarios que hay que pagar a los abogados. El 89% menciona a continuación los honorarios de los procuradores (figura jurídica ésta de difícil, por no decir imposible, comprensión para el ciudadano medio¹⁶⁴). El

¹⁶² B. De la Cuadra, “Visión periodística del lenguaje judicial”, “Lenguaje judicial” en *Cuadernos de Derecho Judicial* (1997).

¹⁶³ Pregunta 5.3 del Cuestionario al final del volumen.

¹⁶⁴ En realidad la gente desearía poder dirigirse directamente al juez, sin ningún tipo obligado de mediación: así lo indica el 51%. Es decir, la figura del juez no resulta en principio intimidatoria para uno de cada dos españoles (pese a los aspectos rituales, simbólicos y procedimentales que



siguiente factor que según el 86% hace que el hecho de acudir a la Justicia resulte oneroso es la falta de una oficina que informe a la gente con claridad de cómo va su asunto. Los malos ratos de todo tipo que se pasan, la incertidumbre sobre el resultado final del asunto y la sensación de no entender lo que está pasando ni el por qué o para qué de los distintos trámites que se realizan son, finalmente, factores que mencionan algo más del 80% de los entrevistados (Véase tabla 4.29). Todo este conjunto de datos constituyen ciertamente un acta de acusación de extrema severidad: estamos ante un servicio público percibido por aquellos a quienes pertenece y va destinado como sumamente costoso en términos de tiempo, dinero e inversión emocional, que proporciona malos ratos y genera la angustia de no entender nada, no saber lo que está ocurriendo ni adonde va a ir a parar. No parece exagerado decir que este párrafo podría pasar por una sinopsis argumental de *El proceso* de Kafka.

Una de cada cuatro personas entrevistadas indica haber tenido algún contacto directo con sistema judicial, bien como demandante, testigo, demandado o en cualquier otra condición. Entre esta fracción de entrevistados, algo más de la mitad (el 55%, que en realidad equivale al 14% de la muestra total entrevistada) dice haber tenido ese contacto solamente una vez. El 45% restante (que equivale al 11% del total de entrevistados) ha acudido a algún tribunal más de una vez. Los entrevistados con experiencia personal del mundo de la Justicia constituyen, pues, una proporción demasiado exigua sobre el total muestral para que sus

esmaltan su función de hermetismo, distanciamiento e ininteligibilidad). Un 24% adicional desearía poder dirigirse al juez todo lo más con la compañía de un abogado, pero sin intervención de procurador. Y tan sólo el 14% considera que la mejor forma de entrar en contacto con el juez sea como ocurre ahora a través de un abogado y un procurador (Véase pregunta 11 del Cuestionario, al final del volumen). Es de subrayar que la proporción de personas que desearían poder dirigirse directamente al juez, sin abogado ni procurador, es exactamente la misma entre los entrevistados con mayor o menor nivel de estudios.



respuestas puedan constituir una argumentación concluyente. Pero las grandes líneas de lo que indican sí parecen claras y no pueden ser ignoradas¹⁶⁵:

- ◆ El 50% (que equivale al 13% del total de entrevistados) dice haberse sentido intimidado e incómodo, frente a sólo un 11% que manifiesta haberse sentido cómodo y bien atendido (un 32% se sintió como en cualquier otra oficina pública);
- ◆ El 47% señala que el trato que recibió del personal del tribunal fue sólo correcto; un 28% dice que fue amable y cortés y el 19% que fue más bien descortés y poco amable;
- ◆ El 48% dice que fue atendido de forma claramente impuntual, con pérdida de tiempo. Un porcentaje similar (45%) dice en cambio haber sido atendido con puntualidad.
- ◆ El 59% dice no haber llegado a hablar personalmente con el juez. Entre el 39% que sí lo hicieron la mayoría (dos de cada tres¹⁶⁶) sacó la impresión de que se trataba de una persona distante, que le intimidaba y le hacía sentirse incómodo/a e inseguro/a.
- ◆ Finalmente, entre los residentes en Cataluña, Galicia, País Vasco y Comunidad Valenciana el 46% indica que si alguien hablaba en la lengua local los empleados del juzgado le entendían (el 21% dice en cambio que había que pasar al castellano; el 33% no emite opinión). Y en el caso del juez el 34% dice

¹⁶⁵ Véanse preguntas 37 y 37.1 a 37.8 en el Cuestionario al final del volumen.

¹⁶⁶ Pero sobre el conjunto de la muestra esto equivale tan sólo al 6%: se trata –tégase en cuenta– del 66% de ese 39% que llegó a hablar con el juez entre el 25% del total de 1.200 entrevistados que tuvo contacto personal con la Justicia.



que entendía lo que así se le expresaba y el 23% que había que pasar al castellano (el 43% restante no opina sobre el tema).

¿Cómo no pensar que este semblante hosco y poco accesible que se percibe en la Justicia ha de guardar relación con la general renuencia a tener cualquier tipo de contacto con ella? Por un lado, la generalizada predisposición a evitar el recurso a los tribunales adquiere ya en nuestra sociedad los caracteres de una pauta plenamente consolidada: la preferencia por el acuerdo y el pacto informal como modo de resolver conflictos jurídicos no sólo se mantiene sino que incluso se consolida (véase tabla 4.29). Por otro lado, dos de cada tres españoles se muestra de acuerdo con la afirmación de que *“la gente no colabora suficientemente con la Justicia (denunciando delitos, dando pistas o informaciones sobre delincuentes, actuando como testigos, etc...)”*¹⁶⁷. Es esta una respuesta que desde hace años se detecta incambiada. Las razones fundamentales que explican esta escasa predisposición a colaborar no son la falta de espíritu cívico de la gente o la creencia que no serviría de nada sino el temor a meterse en líos y no contar luego con la adecuada protección (que indica ni más ni menos que el 92%) y el temor a molestias, pérdidas de tiempo e inconvenientes que ello puede suponer (que menciona el 81%). Sencillamente, si la colaboración con la Justicia lejos de ser percibida como algo que se fomenta, cuida y protege, es visualizada como un acto casi heróico no puede extrañar que el ciudadano medio prefiera abstenerse de prestarla.

¹⁶⁷ Véase pregunta 30 y 30.1 en el Cuestionario al final del volumen.



Tabla 4.29					
“¿Qué haría usted si se encontrase en conflicto con otra persona por cuestiones de intereses?”					
	2000	1997	1987	1982	1978
a) Procurar llegar a un acuerdo directamente con la otra parte, aun a costa de perder algo de lo que en justicia podría corresponderme pero evitando así la intervención de terceros o el recurso a los tribunales	63	60	56	50	54
b) Buscar la intervención de un tercero (por ejemplo un amigo o conocido en quien ambos pudiésemos confiar) para que actuase de mediador y buscarse una solución intermedia con la que ninguno perdiésemos demasiado	11	14	12	17	19
c) Buscar la ayuda de un abogado, no dudando en acudir a los tribunales con tal de obtener todo lo que en justicia me corresponde sin regateos ni concesiones	20	23	23	21	16
NS/NC	6	3	9	12	11

Fuente: para 1978 a 1987, *Toharia (1987)*. Para las demás fechas, *Barómetros Externos de Opinión del CGPJ*.



9. Eficacia.

El diagnóstico de situación que realiza la ciudadanía respecto de la eficacia de la Justicia es sencillamente desolador. Para empezar, ni más ni menos que el 82% de los entrevistados considera que *“La Administración de Justicia es tan lenta que siempre que se pueda vale más evitar acudir a ella”*. Es decir, se da por descontado que la lentitud con que opera la Justicia es tal que hace preferible renunciar a algo tan básico como es el derecho a una tutela judicial efectiva. Además esta lentitud judicial dista mucho de ser percibida como inocente en cuanto a sus efectos sociales. Para tres de cada cuatro españoles propicia, en efecto, tres situaciones especialmente inicuas: por un lado permite un uso torticero de los tribunales por pleitistas de mala fe que lo que en realidad buscan al acudir a ellos es precisamente retrasar al máximo una decisión que adivinan contraria a sus intereses. Equivale estos a una auténtica perversión del sentido último de una institución pensada para resolver conflictos pero devenida perpetuadora de los mismos. Por otro lado, los perjuicios que la lentitud origina no se reparten por igual sino que, según la masiva percepción ciudadana, afectan sobre todo a los más débiles e indefensos: es decir, a aquellos sectores sociales que se encuentran en peor situación relativa para resistir una larga demora en el reconocimiento de sus derechos. Finalmente, nueve de cada diez españoles (el 86%, exactamente) manifiestan que *“la lentitud de la Justicia hace que la gente se sienta menos protegida y menos segura de sus derechos”*: la institución que debería generar seguridad jurídica termina así, con cruel ironía, por ser percibida como un factor de perturbación e inseguridad. ¿Cabe, con tan sólo tres datos, un balance más radicalmente descalificador? Así las cosas, no es de extrañar que el 94% de los entrevistados (el porcentaje más alto obtenido en todo el estudio) estime que *“debería darse la máxima urgencia y prioridad a la adopción de*



medidas que agilicen el funcionamiento de la Justicia”. El timbre de alarma ha sido pulsado.

En cuanto a las posibles causas de tan deletérea lentitud la ciudadanía resulta tener las ideas llamativamente claras, pero a ser éste un tema de no desdeñable complejidad técnica para el ciudadano medio. El 80% creen que está originada por las trapacerías procesales de los propios litigantes: la misma lentitud propicia su instrumentalización interesada lo cual genera más lentitud. Dos de cada tres atribuyen la causa a la vetustez de los procedimientos que la Justicia tiene que seguir. Y esa misma proporción opina que la lentitud también deriva de la existencia de un número insuficiente de jueces. El insuficiente rendimiento laboral de éstos, tema que ya quedó abordado en páginas anteriores, es mencionado por un 56%.



Tabla 4.30			
Grado de acuerdo con cada una de las frases siguientes,			
Referidas a la eficacia de la Justicia**			
El diagnóstico de situación:	Muy o bastante de acuerdo	Poco o nada de acuerdo	Sin opinión
- La Administración de Justicia es tan lenta que siempre que se pueda vale más evitar acudir a ella	82	15	3
- La lentitud de la Justicia permite, con frecuencia, que haya quien acuda a los tribunales más para ganar tiempo que para buscar una solución al conflicto	73	16	11
- La lentitud de la Justicia perjudica sobre todo a los más débiles e indefensos	78	17	5
- En muchas ocasiones no sirve de nada ganar un pleito pues en la práctica la sentencia es papel mojado ya que no se cumple o se cumple tarde y mal	67	25	8
- Generalmente los jueces no se preocupan por controlar que sus sentencias sean adecuadamente cumplidas	56	26	18
- La lentitud de la Justicia hace que la gente se sienta menos protegida y menos segura de sus derechos	86	10	4
- Debería darse la máxima urgencia y prioridad a la adopción de medidas que agilizaran el funcionamiento de la Justicia	94	2	4
Las posibles causas:			
- La Justicia es tan lenta porque los procedimientos que tiene que aplicar están anticuados	66	21	13
- La Justicia es tan lenta porque no hay suficientes jueces: hacen falta más	65	22	13
- Los jueces no trabajan tanto como debieran, de ahí la lentitud de la Justicia	56	29	16
- En muchos casos el interés de alguno de los litigantes por retrasar lo más posible la sentencia le hace poner toda clase de pegas y trabas retrasando así el funcionamiento de la Justicia	80	10	10

Fuente: Preguntas 5.1, 5.8, 5.13, 5.14 y 5.16 y 7 del Cuestionario.



10. El diagnóstico ciudadano sobre la situación de la Justicia: lo imprescindible y lo evitable.

El diagnóstico de conjunto que emite la ciudadanía acerca de la actual situación de la Justicia puede quedar contenido, en esencia, en los siguientes dos conjuntos finales de datos:

- ┌ Son más de dos veces más numerosos (45% frente a 20%)¹⁶⁸ los españoles que concluyen que la Administración de Justicia española da más en la actualidad una imagen anticuada que moderna;
- ┌ y son mayoría absoluta (51%) los que consideran que la Justicia tiene la imagen de conjunto que se merece (el 37% por el contrario opina que tiene peor imagen de lo que le correspondería).

Es decir, para los españoles la Justicia se merece la imagen de conjunto obsoleta que tiene. Lo cual, como síntesis final recapitulativa podría parecer injusto a la luz de cuanto llevamos visto. En muchas de las dimensiones que han sido consideradas la Justicia española queda, en realidad, bien parada: es percibida como sustancialmente independiente, razonablemente imparcial y bien preparada profesionalmente. Pero en la balanza de la pública opinión todos estos factores positivos no parecen ser suficientes para contrapesar los negativos: deficiente accesibilidad, muy deficiente eficacia. Y la imagen global que se le adjudica es en consecuencia mala, como vimos al comenzar el análisis y podemos corroborar ahora al cerrarlo. Quizá porque se considera que lo que se le valora positivamente es, realidad, algo que resulta **imprescindible** que tenga:

¹⁶⁸ Un 26% considera que esa imagen es “en parte moderna, en parte anticuada” y el 9% restante no expresa opinión al respecto. Véase pregunta 6 del Cuestionario al final del volumen.



sin ello (es decir, sin un nivel razonable de independencia, imparcialidad o competencia profesional) una Justicia no puede merecer el nombre de tal en una democracia. Por tanto es algo que se descuenta, por su propia obviedad, ya que no puede no darse. En consecuencia a la hora de alzar balance esos aspectos positivos apenas si son contabilizados en las partidas del “haber”: en buena medida devienen invisibles. Por contra los aspectos negativos, que son percibidos como algo **evitable**, es decir como algo que no debería existir hacen sentir todo su peso en los asientos del “debe”.

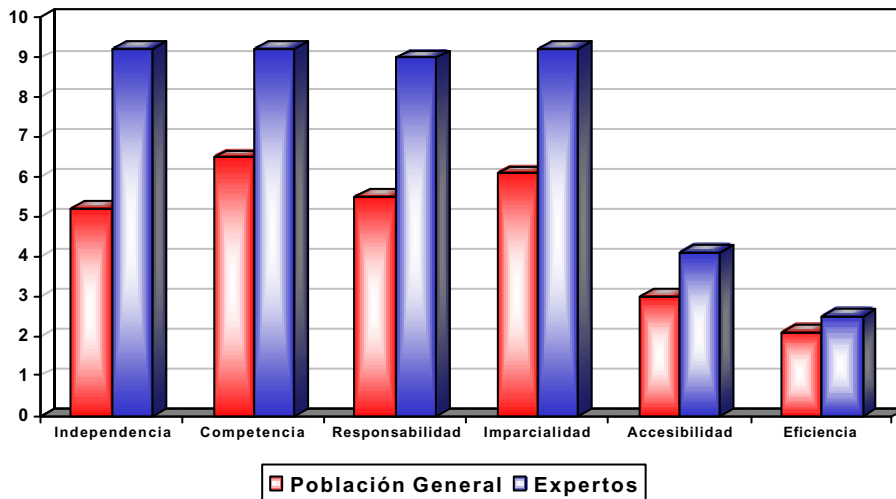
¿Hasta qué punto este diagnóstico que cabe extraer de los estados de opinión predominantes entre la ciudadanía coincide o difiere de la evaluación experta que podrían emitir los profesionales del derecho? Resulta difícil dar una respuesta rotunda y precisa a este interrogante pues no disponemos aún de un diagnóstico tan sistemático y detallado sobre la situación de la Justicia elaborado a partir de las percepciones de los distintos operadores jurídicos. Pero a partir del arsenal ya sustancial de opiniones expertas disponible¹⁶⁹ sí cabe intentar construir, siquiera sea sólo de forma tentativa y aproximada, lo que podría ser el diagnóstico experto en cada una de estas seis grandes dimensiones a lo largo de las cuales hemos organizado las opiniones de la ciudadanía sobre la Justicia. El resultado podría ser, aproximadamente, el que recoge el gráfico 4.6. Para elaborarlo he resumido en forma de puntuación a lo largo de una escala de evaluación de 0 a 10 lo que, a partir de la información disponible, me ha parecido que podría ser la “calificación” promedio extraíble de los estados de opinión de legos y expertos respecto de cada una de las dimensiones consideradas. Se trata pues de un ejercicio puramente estimativo, sin otra pretensión que la de

¹⁶⁹ Esa información procede, fundamentalmente, de los cinco Barómetros Internos de Opinión del CGPJ, de las dos encuestas ya realizadas por el ICAM entre abogados madrileños (véase Toharia y García de la Cruz, 1999 y Toharia, 2000) y de los sondeos realizados a muestras de empresarios (Toharia, 1999 y 2000).



mostrar cómo podría organizarse una comparación sistemática de los puntos de coincidencia y divergencia entre la opinión pública sobre la Justicia y las evaluaciones expertas sobre la misma.

**Gráfico 4.6.- Evaluación de la situación de la justicia
(España 1997-1999)**



El perfil básico de ambas evaluaciones sería, como se puede ver en el gráfico 4.6, sustancialmente paralelo pero con apreciables diferencias de matiz. Los expertos sin duda evaluarían de forma mucho menos reticente que la ciudadanía el nivel de competencia, responsabilidad, imparcialidad y, sobre todo, independencia de los tribunales; pero no diferirían apreciablemente en la crítica severa de la accesibilidad y, sobre todo, de la eficacia. Si aceptamos que la simulación contenida en el gráfico es más verosímil que disparatada, habríamos de concluir que después de todo la percepción ciudadana sobre la Justicia no es ni muy desenfocada ni muy errada: adolece con toda seguridad de poca finura en



la captación y valoración de detalles, pero parece captar de forma sustancialmente correcta el perfil básico de la situación.

En todo caso, ¿qué significado cabe dar a este diagnóstico ciudadano sobre la Justicia? ¿Hasta qué punto merece ser tenido en cuenta y debe ser objeto de reflexión? Hace ya cuatro decenios Seymour Martin Lipset (1960) formuló, en un texto que hoy es ya un clásico de la sociología política, un sencillo pero clarificador esquema para explicar la mayor o menor propensión a la estabilidad de los sistemas políticos. Dicho esquema consiste en una sencilla tabla de doble entrada en la que se cruzan dos variables básicas (eficacia y legitimidad) dando así lugar a cuatro casillas que representan cuatro grandes tipos de situaciones.

		<i>Eficacia</i>	
		+	-
<i>Legitimidad</i>	+	A	B
	-	C	D

Por *efectividad* Lipset entiende “*el funcionamiento real, la medida en la cual el sistema cumple (sus) funciones básicas*”; el concepto de *legitimidad* por su parte se refiere “*a la capacidad del sistema de generar y mantener la creencia de que las instituciones políticas vigentes son las más apropiadas para la sociedad*”¹⁷⁰. Evidentemente, el sistema político más sólido y estable es el representado por la casilla A, percibido por la ciudadanía a la vez como legítimo y eficaz; la casilla D representa la situación teórica inversa correspondiente a un sistema de imposible viabilidad (salvo, claro está, por la fuerza) ya que la sociedad valora negativamente tanto su legitimidad de origen como su eficacia

¹⁷⁰ Cito a partir del extracto del *Political Man* de Lipset contenido en Blondel *et al.*(1981:101).



funcional. Pero las situaciones especialmente interesantes son las intermedias, es decir, las representadas por las casillas B y C, correspondientes a situaciones políticas deficitarias, respectivamente, en eficacia o legitimidad. Lipset plantea que el reconocimiento social de la legitimidad de un sistema puede ayudarle a superar una quiebra (se entiende que transitoria) de su efectividad.

La aplicación de este esquema de Lipset al caso concreto y específico de la Administración de Justicia española puede ayudar a percibir con nitidez la señal de alerta que los datos de opinión analizados parecen contener.

Probablemente hace un cuarto de siglo, al final del franquismo, la casilla D era la que habría podido describir más apropiadamente la situación de la Justicia de nuestro país: gozaba de poca legitimidad social y su eficacia (en los términos en que ha sido utilizado aquí este término) era valorada muy negativamente. Pero con la transición quedó revestida de una nueva legitimidad institucional. Si la actuación del Rey a todo lo largo de la transición y, especialmente con ocasión del intento de golpe de estado del 23 de Febrero de 1981, consolidó de forma definitiva la aceptación y legitimidad social de la Corona (y, por extensión, de la Monarquía parlamentaria) otro tanto cabe decir que aconteció a la Justicia con ocasión de los asesinatos, en enero de 1977 y por pistoleros ultra-derechistas, de los integrantes de un bufete laboralista afín a Comisiones Obreras situado en la madrileña calle de Atocha. Fue éste un caso que conmocionó a la opinión pública y que colocó a la Justicia ante lo que, a la postre, resultó un *test* definitivo respecto de su grado real de desenganche del régimen dictatorial recién extinto¹⁷¹. Sin exageración puede decirse que el “caso Atocha” supuso una línea

¹⁷¹ Amplios sectores sociales y políticos mantenían, en efecto, sustanciales dudas acerca de la capacidad y/o voluntad de la Justicia de tratar sin ningún sesgo político el caso. Finalmente indagación, enjuiciamiento y sentencia fueron considerados impecables de forma prácticamente unánime.



divisoria definitiva en la valoración social de la Justicia¹⁷² que, como institución, pasó a adquirir un crédito social que hasta entonces le había sido regateado por amplios sectores de la sociedad¹⁷³. Los pocos datos de opinión disponibles a este respecto sugieren, en efecto, con claridad que a partir de ese momento la ciudadanía pasó a percibir en la Justicia una básica identificación y sintonía con el nuevo sistema democrático de libertades¹⁷⁴. Hasta tal punto que, como ya ha quedado indicado, ha pasado a ser considerada de forma generalizada como valedora y garante última de la democracia¹⁷⁵.

La Justicia devino así socialmente legítima, y así ha seguido siendo considerada en estos dos decenios. Pero su eficacia era, y es, valorada de forma muy

¹⁷² Una forma de comprobar el grado de legitimidad social de una institución es comprobar, como indica Almond (1956), si el universo simbólico referido a la misma es común y compartido por el conjunto de la sociedad. Es decir, si es percibida como “de todos” por igual o bien como más afín o vinculada a algún grupo o sector social. El “caso Atocha” simboliza así el momento en que la Justicia empieza a dejar de ser percibida, por la mayoría ciudadana, como “franquista” o filo-franquista para empezar a ser considerada un elemento activo más del sistema democrático: es decir, patrimonio de toda la sociedad (que por otra parte se reconoce en la misma como ya hemos tenido ocasión de ver).

¹⁷³ En algunos casos, no sin motivo dada la persistencia y beligerancia dentro de la Justicia de sectores nostálgicamente identificados con la anterior situación política. Pero ello no hizo sino reforzar la sensación, entre la ciudadanía, de una judicatura plural, y en modo alguno monolíticamente alineada en el terreno ideológico.

¹⁷⁴ El siguiente cuadro, resulta suficientemente elocuente al respecto:

<i>Porcentaje de entrevistados, entre los votantes de los principales partidos políticos, que en 1978 y 1980 opinan que “en general los jueces actúan de forma honrada y honesta”</i>								
	<i>Votantes de...</i>							
	<i>AP/CD</i>		<i>UCD</i>		<i>PSOE</i>		<i>PCE</i>	
	<i>1978</i>	<i>1980</i>	<i>1978</i>	<i>1980</i>	<i>1978</i>	<i>1980</i>	<i>1978</i>	<i>1980</i>
De acuerdo	61	68	44	58	39	48	25	43
En desacuerdo	10	5	14	6	22	16	34	24

(El total hasta cien en cada columna corresponde a “en parte de acuerdo, en parte en desacuerdo” y a NS/NC).

Como puede apreciarse, a comienzos de 1978 la proporción que expresaba confianza en los jueces representaba la mayoría absoluta entre los votantes de AP, una mayoría relativa entre los de UCD y PSOE y la minoría entre los del PCE. En 1980, cerrado ya el “caso Atocha” y en vigor ya la Constitución, la situación ha cambiado sustancialmente: en todos los electorados aumenta sustancialmente la proporción que expresa una imagen positiva de la judicatura, pasando a ser ampliamente mayoritaria (en proporción de dos a uno) entre los votantes del PCE. Fuente: Toharia (1981).

¹⁷⁵ Véase apartado 4.3 de este capítulo, y pregunta 5.21 del Cuestionario al final del volumen.



negativa. Lo cual coloca a la Justicia en la casilla B del esquema de Lipset. Por ahora, la legitimidad que se le reconoce ha parecido bastar para cubrir y compensar el déficit de eficacia que, de forma mantenidamente intensa (y por tanto con efectos cada vez más corrosivos), se le denuncia. Pero la casilla B no es un punto permanente de destino. Constituye más bien una situación de tránsito que, tarde o temprano, no puede sino derivar hacia la casilla A (si la institución gana en eficacia) en el mejor de los supuestos o, en el peor, hacia la casilla D, si la persistente ineficacia termina por erosionar de forma grave el capital de legitimidad inicial.

Si de poco sirve una eminencia médica que llega siempre al lecho del enfermo cuando éste ya ha fallecido, ¿qué relevancia social puede acabar teniendo una Justicia en principio respetada pero que hace oír su voz cuando ya nadie recuerda aquello de lo que por fin habla? Y esta es, en definitiva, la pregunta esencial que late tras el diagnóstico ciudadano sobre la Justicia que estas páginas contienen.



APÉNDICE:
FICHA TÉCNICA, CUESTIONARIO - RESULTADOS GLOBALES Y
BIBLIOGRAFÍA
FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA

La encuesta de este “Séptimo Barómetro” sobre la imagen de la justicia en España se ha llevado a cabo de acuerdo a las siguientes especificaciones técnicas:

- (**Ámbito:** Nacional (Península, Baleares y Canarias)

- (**Universo:** Individuos de 18 y más años residentes en hogares del ámbito de estudio.

- (**Tamaño y distribución de la muestra:** 1.200 entrevistas seleccionadas mediante muestreo aleatorio estratificado polietápico, procediéndose del modo siguiente:
 1. Distribución de la muestra nacional (Península, Baleares y Canarias) estratificada por la intersección región/hábitat (con autoponderación a la distribución real de la población).
 2. Sorteo aleatorio de municipios, aplicándose un criterio de dispersión que condujo a la realización de entrevistas en algo más de 110 puntos de muestreo a nivel de municipio.
 3. Extracción aleatoria de secciones electorales dentro de los municipios sorteados pluriseccionales, estableciéndose un número máximo de 12 y



mínimo de 5 entrevistas por sección. El número total de rutas realizadas fue de 154.

4. Para la selección de la unidad última, se cumplimentaron cuotas de sexo y edad autoponderada a la distribución de la población universo.

(**Procedimiento de recogida de información:** Mediante entrevista personal administrada en el domicilio de los entrevistados, con cuestionario estructurado y cerrado con una duración media por entrevista de **35 minutos**.

(**Error muestral:** Aplicando los criterios del muestreo aleatorio simple, para un nivel de confianza del 95,5% (dos sigmas) y en la hipótesis más desfavorable ($p=q=50$), el error para los datos referidos es de $\pm 2.9\%$.

(**Fecha de los trabajos de campo:** del 18 de septiembre al 9 de octubre de 2000.

El indicador **clase social** ha sido construido a partir de la información proporcionada por los entrevistados y según un procedimiento ampliamente seguido que, en todo caso, es el que aplica DEMOSCOPIA S.A. de forma regular en los estudios que realiza. El indicador combina dos criterios básicos. Por un lado, se sitúa a cada persona entrevistada (o al cabeza de familia en caso de no trabajar aquella) en una de las categorías de la adjunta clasificación de ocupaciones. A continuación se pone en relación la categoría ocupacional con el nivel educativo declarado, obteniéndose la rejilla de clase socioeconómica que se acompaña.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

CUESTIONARIO Y RESULTADOS GLOBALES



CUESTIONARIO Y RESULTADOS GLOBALES

(Respuestas en porcentajes sobre el total de entrevistados. La rúbrica “Sin opinión” engloba a las categorías “No sabe” y “no contesta”)

1.- ¿Para empezar, ¿cómo diría usted que, en conjunto y en líneas generales, funciona en la actualidad, en España, la Administración de Justicia: muy bien, bien, mal o muy mal?		
Muy bien	1	}19
Bien	18	
Regular	30	
Mal	29	}48
Muy mal	19	
Sin opinión	5	

1.1.- (Sólo a quienes contestan: “Regular”, “Mal” o “Muy mal” en la Pregunta 1, es decir, al 76% de los entrevistados) ¿Por qué opina usted así? ¿En qué está usted pensando concretamente? (Respuesta espontánea. Posible respuesta múltiple)	
- Es burocrática y lenta	32
- No se hace justicia	15
- No es equitativa	12
- Por lo que dicen los medios de comunicación	9
- Es ineficaz	9
- Sólo para ricos	8
- Poca severidad en las penas que impone	5
- Por experiencia propia	3
- Por como actúa en los temas de maltrato a mujeres	2
- Hay corrupción	2
- Poca claridad en su forma de funcionar	2
- Comete muchos errores	2
- Está politizada	2
- otras respuestas	5
- Sin opinión	8

(Las distintas respuestas obtenidas han sido agrupadas, en base a su contenido, en los bloques temáticos que aquí figuran recogidos y que aparecen ordenados de mayor a menor frecuencia de mención)



2.- Y en comparación con hace dos o tres años, ¿diría usted que el funcionamiento de los Tribunales de Justicia es ahora mejor, igual o peor?	
Mejor	12
Igual	65
Peor	13
NS/NC	10

3.- ¿Cómo puntuaría usted entre 1 (muy mal) y 5 (muy bien) la forma en que funcionan hoy en España...		
	Puntuación media	% que expresa una valoración
- Las Cortes (El Parlamento)	3,6	100
- Los Gobiernos de las Autonomías	3,2	100
- El Gobierno (del Estado)	3,1	100
- Los Ayuntamientos	3,1	100
- La Administración (Los funcionarios)	3,0	100
- Los Tribunales de Justicia	2,7	100

(Las instituciones a que la pregunta hace referencia aparecen aquí ordenadas según la puntuación media obtenida. En la aplicación del cuestionario se rotaba el orden de las mismas)



4.- En general, ¿en qué medida le inspiran hoy confianza, es decir, sensación de poder confiar en ellos... (Expréselo con una puntuación de 1 a 5)		
	Puntuaciones medias	% que expresa una valoración
- El Rey	3,9	100
- El Defensor del Pueblo	3,9	100
- Las Cortes	3,5	100
- La prensa (los periódicos)	3,2	100
- La Seguridad Social	3,1	100
- Los militares	3,1	100
- Los sindicatos	3,1	100
- Los ayuntamientos	3,1	100
- Los empresarios	3,0	100
- El Gobierno (del Estado)	3,0	100
- El Gobierno (del Estado)	3,0	100
- La televisión	2,9	100
- Los funcionarios	2,9	100
- Los Tribunales de Justicia	2,7	100
- Los partidos políticos	2,5	100
- Los políticos	2,4	100

(Las instituciones a que la pregunta hace referencia aparecen aquí ordenadas según la puntuación media obtenida. En la aplicación del cuestionario se rotaba el orden de las mismas)



5.- A continuación voy a leerle una serie de frases referidas a la situación actual de nuestra Administración de Justicia. Para cada una de ellas dígame si está muy, bastante, poco o nada de acuerdo.

	De acuerdo *	En des-acuerdo *	Sin opinión
1- La Administración de Justicia es tan lenta que siempre que se pueda vale más evitar acudir a ella	82	15	3
2- El lenguaje y los procedimientos de los tribunales son excesivamente complicados y difíciles de entender para el ciudadano medio	84	12	4
3- Los costes de todo tipo que conlleva el acudir a los tribunales hace que por lo general termine no compensando hacerlo	77	16	7
4- La Justicia no cuenta con los medios materiales necesarios para poder desarrollar bien su labor	45	35	20
5- Por lo general los tribunales dan la razón a quien efectivamente la tiene	34	58	8
6- La rigidez y meticulosidad de los procedimientos judiciales hace que en la práctica los delincuentes resulten más protegidos por la Justicia que las víctimas	70	22	8
7- Por lo general, los jueces están bien preparados y son competentes	58	33	9
8- La lentitud de la Justicia perjudica sobre todo a los más débiles e indefensos	78	17	5
9- Por lo general, los jueces actúan con honestidad y honradez	49	43	8
10- Los tribunales suelen ser imparciales en su actuación	43	46	11
11- Los tribunales españoles suelen ser coherentes y predecibles en sus decisiones: es decir, tienden a resolver de forma similar los casos que son similares	45	36	19
12- La lentitud de la Justicia beneficia sobre todo a las personas sin escrúpulos o de mala fe	69	21	10
13- Generalmente los jueces no se preocupan por controlar que sus sentencias sean adecuadamente cumplidas	56	26	18
14- En muchas ocasiones no sirve de nada ganar un pleito pues en la práctica la sentencia es papel mojado ya que o no se cumple o se cumple tarde y mal	67	25	8
15- Los jueces tienden a estar "fuera de onda" respecto de lo que ocurre en la sociedad	46	40	14
16- La lentitud de la Justicia permite, con frecuencia, que haya quien acuda a los tribunales más para ganar tiempo que para buscar una solución al conflicto	73	16	11
17- A la hora de aplicar las leyes penales a una persona en España hoy se da el mismo trato a todos sin que se hagan diferencias según de quien se trate	31	62	7
18- Con frecuencia los jueces no dedican ni la atención ni el tiempo adecuado a cada caso individual	60	25	15
19- En realidad, la Justicia tiene en conjunto peor imagen de lo que en verdad se merece	37	51	12
20- Los casos de corrupción en la Administración de Justicia son tan excepcionales que puede decirse que, en conjunto, no existe corrupción en la misma	31	53	16
21- Con todos sus defectos e imperfecciones la Administración de Justicia constituye la garantía última de defensa de la democracia y de las libertades	65	24	11
22- Nuestros jueces son tan buenos como los de cualquier otro país de la Unión Europea	57	20	23
23- En una democracia la ley representa la voluntad de la sociedad	67	24	9



* "DE Acuerdo" = *Muy de acuerdo o Bastante de acuerdo*; "En desacuerdo" = *Poco de acuerdo o Nada de acuerdo*.

6.- En conjunto, ¿diría usted que la Administración de Justicia española da en la actualidad una imagen moderna o anticuada?	
claramente moderna	3
más bien moderna	17
en parte moderna, en parte anticuada	26
más bien anticuada	31
claramente anticuada	14
Sin opinión	9

7.- Voy a leerle ahora algunas frases referidas a la lentitud de la Justicia. Para cada una de ellas dígame si está muy, bastante, poco o nada de acuerdo.			
	De acuerdo*	En desacuerdo*	Sin opinión
- La Justicia es tan lenta porque los procedimientos que tiene que aplicar están anticuados	66	21	13
- La Justicia es lenta porque no hay suficientes jueces: hacen falta más	65	22	13
- En muchos casos el interés de alguno de los litigantes por retrasar lo más posible la sentencia le hace poner toda clase de pegas y trabas retrasando así el funcionamiento de la Justicia	80	10	10
- Los jueces no trabajan tanto como debieran, de ahí la lentitud de la Justicia	56	29	15
- La lentitud de la Justicia hace que la gente se sienta menos protegida y menos segura de sus derechos	86	10	4
- El exceso de preocupación por los derechos de los acusados puede acabar perjudicando a las víctimas	71	19	10
- Debería darse la máxima urgencia y prioridad a la adopción de medidas que agilizaran el funcionamiento de la Justicia	94	2	4

* "DE Acuerdo" = *Muy de acuerdo o Bastante de acuerdo*; "En desacuerdo" = *Poco de acuerdo o Nada de acuerdo*



8.- ¿Qué haría usted si se encontrase en conflicto con otra persona por cuestiones de intereses legales?	
a) procurar llegar a un acuerdo directamente con la otra parte, aun a costa de perder algo de lo que en justicia podría corresponderme, pero evitando así la intervención de terceros o el recurso a los tribunales;	63
b) buscar la intervención de un tercero (por ejemplo, un amigo o conocido en quien ambos pudiésemos confiar) para que actuase de mediador y buscarse una solución intermedia con la que ninguno perdiésemos demasiado;	11
c) Buscar la ayuda de un abogado, no dudando en acudir a los tribunales con tal de obtener todo lo que en justicia me corresponde sin regateos ni concesiones.	20
-NS/NC	6

9.- [SÓLO PARA QUIENES EN LA P.8 CONTESTAN LAS ALTERNATIVAS a) O b)] ¿Cree usted que esta seguiría siendo su forma de actuar más probable...?			
	Sí, creo que haría lo mismo	No, en tal caso plantearía el asunto ante los tribunales	NS/NC
a) si usted pudiera acudir directamente al juez, sin tener que utilizar abogado ni procurador?	68	23	9
b) si la Justicia fuese más rápida y pudiera resolver su asunto en un tiempo muy breve?	57	34	9

10.- (Para TODOS) En su opinión, en caso de conflicto entre dos o más partes, ¿debería estar permitido que los jueces trataran de conciliarlas, ayudándolas a llegar a un acuerdo, o cree que es mejor que el papel de los jueces sea exclusivamente decir quien tiene la razón en el caso?	
a) debería estar permitido que el juez tratase de conciliar a las partes	64
b) es mejor que el papel del juez sea sólo decir quien tiene la razón	27
Sin opinión	9



11.- Hay quien opina que sería mejor que las personas que tienen un conflicto jurídico pudiesen dirigirse, si así lo desearan, directamente al juez, sin tener que hacerlo forzosamente, como ocurre ahora, a través de un abogado y de un procurador. Al respecto, ¿con cual de las siguientes alternativas tiende usted a estar más de acuerdo?	
a) las personas deberían poder dirigirse directamente al juez, sin necesitar obligatoriamente la asistencia de un abogado y de un procurador	51
b) las personas deberían poder dirigirse al juez con la asistencia de un abogado, pero sin necesidad de procurador	24
c) lo mejor es que el contacto con el juez sea, como ocurre ahora, a través de un abogado y de un procurador	14
Sin opinión	11

12.- Cuando se habla de los costes que supone la Justicia se entiende por lo general los costes de todo tipo, no solamente el coste en dinero. En su opinión ¿en qué medida (mucho, bastante, poco o nada) cada uno de los siguientes factores hace que el uso de los tribunales resulte costoso para las personas como usted?			
	Mucho o bastante	Poco o nada	Sin opinión
el tiempo que se pierde en trámites y gestiones	94	4	2
los honorarios que hay que pagar a los abogados	91	5	4
la lentitud de los procedimientos y el tiempo que tarda en resolverse el asunto	91	5	4
los honorarios que hay que pagar a los procuradores	89	6	5
la falta de una oficina o lugar en la que la gente pueda informarse con claridad de cómo va su asunto	86	8	6
los malos ratos de todo tipo que se pasan	83	14	3
la incertidumbre sobre el resultado, el no saber como va a acabar el asunto	83	12	5
la sensación de no entender lo que está pasando, ni los trámites que se hacen, ni por qué	82	12	6
la dificultad en entender el lenguaje que utilizan los juzgados en sus comunicaciones	76	19	15

Las alternativas aparecen aquí ordenadas de mayor a menor porcentaje referido a la alternativa "Mucho o Bastante". En la realización de la encuesta el orden de mención de estas alternativas fue objeto de rotación .



13.- ¿Hasta qué punto está usted de acuerdo con la frase: "A la hora de enjuiciar un caso y de dictar sentencia los jueces suelen actuar con total independencia"?	
Muy de acuerdo	9
Bastante	30
Poco	32
Muy poco o nada	18
NS/NC	11

14.- Más concretamente, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con las afirmaciones siguientes?			
	De acuerdo	En desacuerdo	Sin opinión
- Por lo general, al dictar sentencia los tribunales actúan sin dejarse influir por lo que digan los medios de comunicación	43	45	12
- Al dictar sentencia los tribunales suelen actuar sin dejarse influir por los intereses y presiones del Gobierno	37	49	14
- Al dictar sentencia los tribunales actúan sin dejarse influir por las presiones de grupos económicos o sociales	38	48	14

Los porcentajes han de ser leídos horizontalmente.

15.- Una cosa es que existan presiones o intentos de presiones sobre jueces y tribunales y otra que éstos cedan a las mismas. Vamos pues a considerar estas dos cuestiones por separado ¿Diría usted que en España, hoy, suelen darse presiones sobre los jueces, a la hora de dictar sentencia, por parte de...				
	Sí, con frecuencia	Rara vez	No, prácticamente nunca	Sin opinión
- El gobierno	34	32	18	16
- Los medios de comunicación	30	32	23	15
- Los grupos económicos y sociales	35	30	18	17

Los porcentajes han de ser leídos horizontalmente.



16.- ¿Y diría usted que tales presiones suelen tener éxito? Es decir, que los jueces suelen ceder con frecuencia, rara vez o nunca a las presiones que reciben de...				
	Con frecuencia	Rara vez	Nunca	Sin opinión
- El gobierno	31	29	21	19
- Los medios de comunicación	22	30	29	19
- Los grupos económicos y sociales	28	29	24	19

Los porcentajes han de ser leídos horizontalmente.

17.- Cuando la gente dice que la Justicia no es independiente del Gobierno ¿en qué aspecto concreto diría usted que está pensando?			
	Sí	No	Sin opinión
- el gobierno trata de conseguir de los jueces que las sentencias sean como le interesa	55	25	20
- el Gobierno da instrucciones a los Fiscales sobre como actuar	39	31	30
- Fiscales y jueces no son en realidad, sino una misma cosa	29	42	29
- Los jueces ven en peligro su carrera si no actúan conforme se espera de ellos	41	32	27

Los porcentajes han de ser leídos horizontalmente.



18.- Imagine que un amigo suyo extranjero, que no conoce nuestro país, le preguntara qué probabilidades hay aquí de poder sobornar a la policía para evitar una detención.

¿Qué le diría usted?

19.- ¿Y si le preguntara por las probabilidades de sobornar a un juez para conseguir una sentencia favorable?

20.- ¿Y si le preguntara por las probabilidades de sobornar a alguien en la oficina del tribunal para acelerar o retrasar la tramitación de un caso?

21.- ¿Y si le preguntara por las probabilidades de poder sobornar a alguien en el Ayuntamiento para conseguir algún contrato o licencia?

22.- ¿Y si le preguntara por las probabilidades de poder sobornar a alguien en un Ministerio para poder conseguir un contrato o una concesión?

Probabilidades de sobornar a...					
Le diría que...	Un policía	Un juez	Personal de un tribunal	En el Ayuntamiento	En un Ministerio
- no tiene ninguna probabilidad, que ni lo intente	30	34	27	23	26
- tiene muy pocas probabilidades	23	23	22	15	19
- depende de los casos	25	23	24	25	23
- tiene bastantes probabilidades	11	9	14	20	14
- tiene muchas probabilidades	3	3	4	8	5
- NS/NC	8	8	9	9	13

23.- Imagine ahora que estuviera usted procesado en una causa penal y alguien le dijera que su asunto podría arreglarse haciendo algunos pagos “bajo cuerda”. A usted esa propuesta ¿le parecería creíble, es decir le parecería algo que podría ir en serio o bien le resultaría inverosímil, es decir, algo muy difícil de tomar en serio?

a) Me resultaría creíble, algo que podría ir en serio	48
B) Me resultaría inverosímil, algo difícil de tomar en serio	40
Sin opinión	12



24.- En la actualidad, en España, ¿diría usted que la gente rica e influyente recibe en los tribunales un trato mejor, igual o peor que el resto de la gente? ¿Y la gente de clase media? ¿Y la gente humilde? ¿Y los que pertenecen a grupos minoritarios, como los inmigrantes o los gitanos? ¿Y las mujeres? ¿Y los hombres? ¿Y la gente como usted?

	Trato que reciben			
	Mejor	Igual	Peor	Sin opinión
- la gente rica e influyente	83	14	0	3
- la gente de clase media	13	66	17	4
- la gente humilde	0	32	63	5
- los grupos minoritarios	2	31	61	6
- las mujeres	4	52	38	6
- los hombres	13	69	12	6
- la gente como usted	2	67	22	9

Los porcentajes han de ser leídos horizontalmente

25.- Hay quien piensa que en nuestro país, en líneas generales, la forma en que se decide un caso depende fundamentalmente del juez al que le toque juzgarlo. Para otros el que toque un juez u otro tiene una influencia escasa o incluso nula en como se resuelve en realidad un caso. ¿Con cual de estas dos opiniones tiende usted a estar más de acuerdo?

depende del juez que toque	65
no depende del juez que toque	18
(No leer) A veces sí, a veces no	9
Sin opinión	8



26.- ¿Hasta qué punto está usted de acuerdo con las afirmaciones siguientes?			
	De acuerdo*	En desacuerdo*	Sin opinión
26.1 Todos los jueces tienen, en el fondo, una forma de ser y de ver la vida muy similar	34	51	15
26.2 Entre los jueces hay aproximadamente la misma proporción de personas de derecha, de centro y de izquierda que en el conjunto de la sociedad	52	24	24

* "De acuerdo" = Muy o bastante de acuerdo; "En desacuerdo" = Muy o bastante en desacuerdo.

27.- (Sólo para quienes contestan "En desacuerdo" en la P.26) ¿Por qué no está usted de acuerdo?	
En conjunto los jueces son más derechas que la sociedad	70
En conjunto los jueces son más de izquierda que la sociedad	5
NS/NC	25

28.- Si usted fuera acusado en un juicio criminal, ¿quién preferiría que decidiese si usted era culpable o inocente: los jueces o un jurado compuesto por personas elegidas por sorteo?	
los jueces	38
un jurado	49
Sin opinión	13

29.- En su opinión ¿quién está en mejores condiciones (quien tiene más probabilidades) de dictar una sentencia justa: los jueces profesionales o un jurado compuesto por personas elegidas al azar?	
los jueces	50
el jurado	39
Sin opinión	11



30.- Suele decirse que en nuestro país la gente no colabora suficientemente con la Justicia (denunciando delitos, dando pistas o informaciones sobre delincuentes, actuando como testigos, etc...). ¿Está usted de acuerdo con esta afirmación?	
Sí totalmente	30
Más bien sí	37
Más bien no	25
No, en absoluto	4
Sin opinión	4

30. 1 (Sólo para quienes contestan "Sí totalmente" o "Más bien sí" en la P: 30) ¿Por qué diría usted que pasa eso?			
	Sí	No	Sin opinión
Falta de espíritu cívico de la gente	42	51	7
Temor a las molestias, pérdidas de tiempo e inconvenientes que el tratar de colaborar puede suponer	81	15	4
Temor a meterse en líos, a no estar luego suficientemente protegidos	92	6	2
No sirve para nada, cooperar da igual	43	46	11



31.- ¿Estaría usted dispuesto a denunciar ante la policía a...			
	Sí	No	NS/NC
1- Alguien que provoca voluntariamente un incendio	91	5	4
2- El autor de un atraco a mano armada	86	7	7
3- un vecino que maltrata brutalmente a su hijo	87	7	6
4- alguien que vende droga en la calle	67	20	13
5- un posible terrorista	77	12	11
6- alguien de su vecindad que se dedica a robar radio-cassettes	64	22	14
7- un vecino que pega habitualmente a su mujer	80	10	10
8- el autor de un robo sin violencia personal	66	19	15
9- un preso evadido que se escondiese en su casa	70	14	16
10- un posible criminal de guerra nazi	69	12	19
11- un empleado que roba en su empresa	60	23	17
12- un empresario que tiene personas trabajando de forma ilegal	56	28	16
13- un posible espía	50	25	25
14- una persona que ha robado en unos grandes almacenes	43	41	16
15- alguien que defrauda a Hacienda	36	47	17
16- un inmigrante ilegal	22	63	15

32.- ¿En líneas generales, cual es su opinión sobre quienes denuncian ante la policía a una persona sospechosa de haber cometido un delito?	
cumple un deber cívico	37
se trata de algo necesario para luchar contra la criminalidad	42
se trata de algo justificable sólo en casos excepcionales	14
me parece moralmente inaceptable	1
Sin opinión	6



33.- ¿Diría usted que en España, hoy, se exigen adecuadamente las responsabilidades a aquellos jueces que abusan de sus funciones o que no cumplen con sus obligaciones?	
Claramente sí	8
En líneas generales sí	21
A veces sí, a veces no	24
En líneas generales no	23
Claramente no	11
Sin opinión	13

34.- Cuándo un juez comete un delito, ¿diría usted que es juzgado exactamente igual que cualquier otra persona, o de forma más benévola o de forma más severa?		
35.- Y en todo caso, ¿cómo cree usted que debería de ser juzgado?		
	Cómo es juzgado	Cómo debería ser juzgado
Igual que cualquier otra persona	23	76
Más benévolamente	59	2
Más severamente	6	21
Sin opinión	12	1

36.- ¿Ha tenido usted (directamente o bien como acompañante de alguien de su familia o de sus amigos más cercanos) alguna vez contacto con el mundo de la Justicia (como demandante, demandado, testigo, miembro de un jurado, etc...)?	
Sí	25
No	73
NC	2



(Las preguntas 36.1 a 36.8 sólo se plantean a quienes contestan “SÍ” en la P.36)

36.1 ¿Cuántas veces?	
Sólo una	55
Más de una	45
NC	0

36.2 Cuando fue usted al tribunal, ¿se sintió usted...?	
Intimidado, incómodo	50
Normal, como en cualquier otra oficina pública	32
Cómodo, bien atendido	11
Sin opinión	7

36.3 ¿El trato que recibió usted de los empleados del tribunal fue...?	
Amable, cortés	28
Sólo correcto	47
Más bien descortés y poco amable	19
Sin opinión	6

36.4 ¿Fue usted atendido con puntualidad, sin hacerle perder el tiempo o de forma claramente impuntual, con pérdida de tiempo?	
Con puntualidad	45
Sin puntualidad	48
Sin opinión	7

36.5 ¿Llegó usted a hablar personalmente con el juez?	
Sí	39
No	59
NC	2



36.6 (Sólo a quienes contestan “sí” en la pregunta 36.5. Para el resto, pasar a la Pregunta 37) ¿Le dio a usted la impresión de ser una persona cercana, y asequible con la que se podía hablar tranquilamente o le pareció una persona distante, que le intimidaba y le hacía sentirse incómodo/a e inseguro/a?

me pareció una persona cercana, asequible	31
me pareció distante	66
Sin opinión	3

36.7.- (SÓLO EN CATALUÑA, PAÍS VASCO, GALICIA Y COMUNIDAD VALENCIANA. El resto pasar a pregunta 37) Según su experiencia, si alguien (usted u otra persona) hablaba a los empleados del juzgado en (catalán/leuskera/gallego/valenciano), ¿le entendían o tenía que cambiar a hablar en castellano para hacerse entender? ¿Y si alguien hablaba con el juez?

	Empleados	El juez
Entendían	46	34
Había que pasar al castellano	21	23
NC	33	43

37.- (A TODOS) ¿Ha acudido alguna vez al despacho de un abogado para consultar algún problema de tipo jurídico?

Sí	36
No	64
NC	0

38.- Usted personalmente, ¿ha sido víctima de algún delito o intento de delito en los últimos doce meses? ¿Y algún familiar o amigo íntimo?

	Usted	Familiar o amigo
Sí	10	10
No	90	83
NS/NC	0	7



38.1 (Sólo a quienes en la P. 38 dicen haber sido personalmente víctimas de algún delito en los últimos doce meses) ¿Lo denunció usted?	
Sí	76
No	23
NC	1

38.2 (Sólo a quienes en la P. 38.1 contestan "Sí") ¿Tuvo usted la sensación de ser bien atendido/a por...			
	Sí	No	Sin opinión
La policía	69	28	3
El personal del Juzgado	42	30	28
El juez	35	30	35

39.- Finalmente ¿de donde diría usted que obtiene, fundamentalmente, las noticias e informaciones sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia y sobre sus problemas? Entrevistador: leer la siguiente lista y anotar todos los casos en que diga "sí")	
	SÍ
De comentarios de amigos y conocidos	36
De lo que se oye en la calle	24
De lo que publican los periódicos	50
De las noticias de la TV	84
De las series de TV sobre abogados y policías	10
De los programas de tertulias de la radio y TV	32
De la experiencia personal propia o de familiares y conocidos	24



BIBLIOGRAFÍA

Albers, P.

2000 "Modernización de la Administración de Justicia en los Países Bajos" (Bruselas, Grupo Europeo de Administración Pública, mimeografiado).

Almond, G.

1956 "Comparative Political Systemas" en *Journal of Politics*, 18, pp.391-409.

Alvarez Conde, E.

2000 *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II (Madrid, Tecnos).

Alzaga, Oscar

1978 *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático* (Madrid, Ediciones del Foro).

American Bar Association

1999 *Perceptions of the US Justice System* (Chicago, ABA)

Aulet, José Luis

1998 *Jueces, política y justicia en Inglaterra y España* (Barcelona, Cedecs)

Bachof, Otto

1963 *Jueces y Constitución* (Madrid, Taurus)

Baldwin, John

1997 *Small Claims in the County Courts: The Bargain Basement of Civil Justice* (Oxford, Clarendon Press)

2000 "Access to Justice: The English Experience with Small Claims", *PREMS Series* (Washington D.C., The World Bank).

Baraquin, Yves

1975 *Les français et la justice civile* (Paris, Documentation Française).

Berman, H.J.

1983 *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition* (Cambridge, Mass., Harvard University Press)

Biderman, Albert et al.

1972 *An Inventory of Surveys of the Public on Crime, Justice and Related Topics* (Washington, D.C., National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice).

Blondel, Jean et al.

1981 *El gobierno: estudios comparados* (Madrid, Alianza Universidad)

Bureau of Justice Assistance

1993a 1997 *Trial Court Performance Standards and Measurement System* (Washington D.C., US Department of Justice)



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Cárdenas, Jaime F.

- 1999 "El poder judicial en transición", en M. Merino (coordinador), *La Ciencia Política en México* (México D.F., Fondo de Cultura Económica) pp. 93-137.

Comisión General de Codificación

- 1991 *Materiales para una reforma procesal* (Madrid, Ministerio de Justicia)

Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)

- 1997 *Libro Banco de la Justicia* (Madrid, CGPJ)
2000 "Propuestas para la reforma de la Justicia" (Madrid, Julio, mimeografiado).

Converse, P.

- 1964 "The Nature of Belief Systems in Mass Publics", en D. Apter (ed.) *Ideology and Discontent* (New York, Free Press), pp. 206-261.

Crespo, Luis Fernando

- 1993a, "Aspectos no jurídicos de la Administración de Justicia", en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, nº 1658/59, 15 de Enero de 1993.
1993 b, "La Administración de la Administración de Justicia: de la teoría a la práctica, (I)" en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, nº 1674 (15 de Junio de 1993), pp. 80-117.
1993c, "La Administración de la Administración de Justicia: de la teoría a la práctica, (y II)" en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, nº 1675 (25 de Junio de 1993), pp.127-147.

de la Cuadra, Bonifacio

- 1997 "Visión periodística del lenguaje judicial", *Cuadernos de Derecho Judicial* (Escuela Judicial, C.G.P.J.).
2000 "Justicia y medios de comunicación" (Ponencia presentada en el Seminario "Reforma Judicial y desarrollo económico", Fundación ICO, Madrid, Octubre 2000).

Damaska, M.

- 1975, "Structures of Authority and Comparative Criminal Procedure", *Yale Law Review*, 84, 480.
1986, *The Faces of Justice and State Authority. A Comparative Approach to the Legal Process* (Yale University Press).

Di Federico, Giuseppe

- 1998 "Prosecutorial Independence and the Democratic Requirement of Accountability in Italy" *British Journal of Criminology*, vol. 38, nº 3 Summer, pp. 371-387. (Una primera versión de este trabajo fue publicada en *Poder Judicial*, nº 48, 4º Trimestre, 1997, con el título: "La independencia del Ministerio Fiscal y el principio de responsabilidad en Italia: análisis de un caso anómalo desde una perspectiva comparada".

Díaz, Elías

- 1999 "El puente de la Constitución", *El País*, 4-12-1999, pág. 15.

Diez-Picazo Giménez, Ignacio

- 1997 "Responsabilidad disciplinaria e independencia judicial", *Poder Judicial*, nº 22, Junio, pp. 137-150.

Informe

**CENDOJ, Consejo General del Poder Judicial E- 62J181
Noviembre de 2000**



Diez-Picazo, Luis María

2001 "¿Debe el Ministerio Fiscal ser independiente?", en *Revista de Occidente*, nº 227, Abril 2000, pp.103-122.

Faugeron, Claude

1981 "Justice et opinion publique. L'ère du soupçon", *Pouvoirs*, nº 16, pp.89-96.

Favoreu, Louis

1996 (e.o.1986), *Les Cours Constitutionnelles* (Paris, P.U.F.; traducción española: *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994)

Felstiner, W.L.; Abel, R.L. y Sarat, A.

1980-81, "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming", *Law and Society Review*, vol. 15, nº 3-4.

Fernández-Viagas, Plácido

1997 *El juez imparcial* (Granada, Editorial Comares)

Finkel, Norman J.

1994 *Commonsense Justice: Jurors' Notions of the Law* (Cambridge, Mass., Harvard University Press).

Fiscalía General del Estado

1999 *Memoria del Fiscal General del Estado* (Madrid)

Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Día, José Ramón

1996 *El poder judicial en el ordenamiento mexicano* (México, Fondo de Cultura Económica)

Flanagan, Th.J. y Longmire, D.R.

1996 *Americans View Crime and Justice: A National Public Opinion Survey* (Thousand Oaks, Cal., Sage Publications)

Friedman, Lawrence

1985 *Total Justice* (New York, Russell Sage. Nueva ed. en 1994)

Galanter, Marc

1974 "Why the Haves Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change", *Law and Society Review*, vol. 9, nº 1.

1983 "Reading the Landscape of Disputes: What We Know and Don't Know (And Think We Know) About Our Allegedly Contentious and Litigious Society", *UCLA Law Review*, 31, nº1, pp. 4-71.

1992 "Law Abounding: Legalisation Around the North Atlantic", *The Modern Law Review*, vol. 55, nº 1, pp. 1-24.

2000 "The Three-Legged Pig: Risk Redistribution and Antinomianism in American Legal Culture" (Ponencia presentada en el Seminario "Reforma Judicial y desarrollo económico", Fundación ICO, Madrid, Octubre 2000).



Garapon, Antoine

- 1996 *Le gardien des promesses. Justice et démocratie* (Paris, Odile Jacob). Hay versión española con el título: *Juez y democracia* (Barcelona, Flor del Viento, 1997).
- 1997 “Les rapports Wolff et Coulon” (Paris, IHEJ, mimeografiado).
- 1998 *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire* (Paris, Odile Jacob)
- (2001) “Symbolic and Ritual elements of Law and Justice”, en *International Encyclopaedia of Social and Behavioral Sciences* (London, Elsevier, en prensa).

García de la Cruz, Juan José

- 1997 “Cultura cívica de la reclamación” en Fundación Encuentro, *Informe España* (Madrid, Fundación Encuentro).

García de Enterría, Eduardo

- 1981 *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional* (Madrid, Civitas)
- 1997 *Democracia, jueces y control de la Administración* (Madrid, Civitas, 3ª ed.)
- 1999 *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas* (Madrid, Civitas).

García de Enterría, Eduardo y Menéndez, Aurelio

- 1997 *El derecho, la ley y el juez. Dos estudios* (Madrid, Civitas).

García Pascual, Cristina

- 1997 *Legitimidad democrática y poder judicial* (Valencia, Edicions Alfons El Magnánim).

Gaubatz, Kathlyn Taylor

- 1995 *Crime in the Public Mind* (Ann Arbor, The University of Michigan Press)

González Granda, Piedad

- 1993 *Independencia del juez y control de su actividad* (Valencia, Tirant lo Blanch).

Griffith, J.A.G.

- 1977 *The politics of the Judiciary* (Glasgow, Fontana)

Guarnieri, Carlo

- 1981 *L'indipendenza della Magistratura* (Padova, Cedam)

Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patrizia

- 1999 *Los jueces y la política* (Madrid, Taurus. Edición original francesa con el Título: *La puissance de juger*, Paris, Michalon, 1996)

Hammergren, Linn

- 1999, “Diagnosing judicial performance: toward a tool to help guide judicial reform programs (Preliminary draft of a work in progress)” (Washington DC, mimeografiado)



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Hastings, E.H. y Hastings, P.K. (eds.)

1995 *Index to International Public Opinion 1993-94* (Westport/London, Greenwood Press)

Hernández, Eligio

1999 “La cuestionable constitucionalidad e imparcialidad de los jueces de instrucción”, *El País*, 22-2-1999, pág. 20.

Hernández Martín, Valeriano

1991 *Independencia del juez y desorganización judicial* (Madrid, Civitas)

Hierro, Liborio

1998 *Estado de Derecho. Problemas actuales* (México, Fontamara).

Hindelang, Michael J.

1975 *Public Opinion Regarding Crime, Criminal Justice and Related Topics* (Washington D.C, U.S. Department of Justice)

Igartua Salaverria, Juan (coordinador)

1987 *Los jueces en una sociedad democrática* (Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública).

Instituto Universitario de Opinión Pública

1996 *Encuesta sobre Derechos Humanos y el sistema judicial* (San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas)

Kaminer, Wendy

1995 *It's all the Rage: Crime and Culture* (Reading, Mass., Addison-Wesley)

Lafon, Jacqueline L.

1994, “La judicialisation de la politique en France”, *International Political Science Review*, 15 (April), pp. 135-42.

Lando, O.

2000 “El derecho contractual europeo en el tercer milenio”, *Revista de derecho de los negocios* (Madrid, La Ley).

Legrand, P.

1999 “John Henry Merryman and Comparative Legal Studies: A Dialogue” en *The American Journal of Comparative Law*, vol. 47, Winter, nº 1.

Leonardi, F.

1968 *Il cittadino e la giustizia* (Padova, Marsilio)

Lijphart, Arendt

2000 *Modelos de democracia* (Barcelona, Ariel. Ed. Orig., 1999)

Lipset, S.M.

1960 *Political Man* (New York, Doubleday)

Lock, Shmel

1999 *Crime, Public Opinion and Civil Liberties* (Westport, Conn., Praeger)

Informe

CENDOJ, Consejo General del Poder Judicial E- 62J181

Noviembre de 2000



Lococo, Gervasio

1993 "Reflexiones sobre el juez en una democracia", en *Jutjats, Boletín Informativo de los Juzgados de Valencia*, Nº 18, 15-7-1993.

López Aguilar, Juan Fernando

1999 "El Poder Judicial", cap. XXX del vol. II de Balaguer *et alii*, *Derecho Constitucional* (Madrid, Tecnos).

López-Guerra, Luis

1999 *Las sentencias básicas del Tribunal Constitucional* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales)

López Pintor, R. y Buceta, R.

1975 *Los españoles de los 70. Una versión sociológica* (Madrid, Tecnos)

Löwenstein, Karl

1982 *Teoría de la Constitución* (Barcelona, Ariel. Ed. Orig., 1957)

McKechnie, John

1996 "Directors of Public Prosecutions: Independent and Accountable", en *Western Australia Law Review*, 26: 268-285, December.

Mendizábal, Rafael

1993 "Calidad de vida y sistema judicial", en *Actualidad Administrativa*, nº 18/3, 9 de Mayo de 1993, pp. 233-245.

Merryman, John Henry

1969 *The Civil Law Tradition* (Stanford, Stanford University Press. Hay traducción publicada por el Fondo de Cultura Económica, de México, con el título *La tradición jurídica romano-canónica*).

Messick, Rick

1999 "Key functions of a legal system with suggested performance measures (Preliminary draft)" (Washington DC, mimeografiado).

Miller, R.E. y Sarat, A.

1980-81 "Grievances, Claims and Disputes: Accessing the Adversary Culture" *Law and Society Review*, 15, nº 3-4.

Montesquieu, Ch-L. de Secondat, Barón de

1748 *De l'esprit des lois* (edición Du Seuil, Paris, 1964)

Mnookin, R.H. y Kornhauser, L.

1979, "Bargaining in the Shadow of the Law: The Case of Divorce", *Yale Law Journal*, 88, nº 5, pp.950-97.

Nina, Daniel

1993 *Research on Perceptions of Justice* (Durban, Center for Social and Developmental Studies, University of Natal).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

North, Douglas C.

1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge, Cambridge University Press).

Pannick, David

1987 *Judges* (Oxford University Press)

Pastor, Santos

1993 *¡Ah de la Justicia! Política judicial y economía* (Madrid, Civitas/Ministerio de Justicia).

2000 "El sistema judicial y la economía española" (mimeografiado)

Peces-Barba, Gregorio

1998 "Contra el modelo de juez instructor", en *El País*, 2-7-1998

Pradera, Javier

1999 "Los derechos de los jueces", *El País*, 3-2-1999, pág. 16.

Roberts, Julian V.

1997 *Public Opinion, Crime and Criminal Justice* (Boulder, Colo., Westview Press).

Rodríguez Ramos, Luis

1988 "La imparcialidad judicial", *La ley*, 4, 1988.

Rubio, Mauricio

1997 *Percepciones ciudadanas sobre la Justicia* (Bogotá, CEDE)

Rubio Llorente, Francisco

1991 "La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 31.

Sáinz de Robles, F.C. y Albácar, J.L.

1982 "Los controles del poder judicial" *Revista Jurídica Española La Ley*, tomo 4, p. 1053.

Shapiro, Martin

1981 *Courts. A Comparative and Political Analysis* (Chicago, The University of Chicago Press)

Simmel, Georg

1950 (e.o. 1908) *The Sociology of Georg Simmel*, Edited and translated by Kurt H. Wolff (London, Free Press)

Simon, Dieter

1985 (e.o. 1975) *La independencia del juez* (Barcelona, Ariel)

Stumpf, Harry P.

1998 (e.o. 1988), *American Judicial Politics* (Upper Saddle River, N.J., Prentice-Hall)

Informe

CENDOJ, Consejo General del Poder Judicial E- 62J181

Noviembre de 2000



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Tate, C.N. y Vallinder, T. (eds)

1994 *The Global Expansion o Judicial Power* (New York, New York University Press).

Taylor, H.

1998 "Opinion Polling", en C. McDonald y Ph. Vaugelder, *ESOMAR Handbook of Market and Opinion Research* (Amsterdam, ESOMAR)

Terol Becerra, Manuel José

1990, *El Consejo General del Poder Judicial* (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales)

de Tocqueville, Alexis

1961, *De la démocratie en Amérique* (Paris, Gallimard; edición a cargo de J.P. Mayer; ed.original, 1835-40)

Toharia, José Juan

1974 a *Modernización, autoritarismo y Administración de Justicia en España* (Madrid, Editorial Cuadernos para el Diálogo)

1974 b *Cambio social y vida jurídica en España* (Madrid, Editorial Cuadernos para el Diálogo)

1975 a "Judicial Independence in an Authoritarian Regime: The Case of Contemporary Spain", *Law and Society Review*, vol.9, nº3, Spring, pp.475-496.

1976 "Legal Life and Economic Development: The Case of Spain" in Friedman,L. and Rehbinder, M., eds., *Zur Soziologie des Gerichtsverfahrens (Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Band 4)* (Bielefeld, Westdeutscher Verlag)

1981 "Changing Attitudes Towards Law and The Courts in Spain" (mimeografiado, SSRC Conference on Contemporary Change in Southern Europe, Madrid, Noviembre 1981).

1987 *¡Pleitos tengas! Introducción a la cultura legal española* (Madrid, CIS/Siglo XXI).

1989 "Señora Juez" en J.J. Toharia, *Cambios recientes en la sociedad española* (Madrid, Instituto de Estudios Económicos)

1995 "La reforma de la Justicia: ¿una misión imposible?" *Claves de razón práctica*, nº 54, Julio/Agosto, pp. 20-23.

1996 "La Administración de Justicia en España" en J. Tusell, E. Lamo y R. Pardo (eds.) *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española* (Madrid, Alianza Editorial), pp. 295-313.

1997 *Sexto Barómetro de Opinión sobre la Justicia* (Madrid, C.G.P.J., mimeografiado)

1998 a "Jueces buenos, mala justicia" *El País*, 11-5-1998, pág. 20.

1998 b *Insuficiencias, deficiencias y disfunciones del sistema jurídico-judicial y sus consecuencias sobre la actividad económica y empresarial: La Administración de Justicia vista por el empresariado español* (Madrid, Fundación ICO, mimeografiado).

1999 a "Juzgar a los juzgadores" *El País*, 9-2-1999, p.14.

1999b "La independencia judicial y la buena Justicia", en *Derecho y Sociedad (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)*, nº 3, Octubre.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- 2000a “*La Justicia*” en Javier Tusell, ed., ***El Gobierno Aznar*** (Barcelona, Crítica).
- 2000b “La Administración de Justicia vista por los empresarios españoles” (Madrid, Fundación ICO, mimeografiado)
- (2001) “Judges”, en ***International Encyclopaedia of Social and Behavioral Sciences*** (London, Elsevier, en prensa).

Toharia, J.J. y García de la Cruz, J.J.

- 1999a “*Funcionamiento de los Tribunales de Justicia de la Comunidad de Madrid (Primer Barómetro de Opinión del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid)*”, ***Otrosí***, nº9, Noviembre.
- 1999b “*Abogados de Madrid: retrato profesional colectivo*”, ***Otrosí***, nº 10, Diciembre.

Tomás y Valiente, Francisco

- 1989 “Aspectos generales del proceso de codificación en España”, en ***Códigos y constituciones*** (Madrid, Alianza Universidad), pp. 9-30.
- 1996 ***A orillas del Estado*** (Madrid, Taurus)

Treves, Renato

- 1972 ***Giustizia e giudici nella società italiana*** (Roma/Bari, Laterza)

United Nations

- nd (ca. 1986) ***Basic Principles on the Independence of the Judiciary*** (New York).

Versele, S.C., et al.

- 1973 ***Justice pénale et opinion publique: ce que l'on pense de la loi et des juges*** (Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles)

Zuger, M. Y Mooney, S.

- 1983 ***Public Attitudes Toward Civil Justice: A Report*** (New York, Insurance Information Institute)

Zweigert, y Kötz,

- 1998 ***An Introduction to Comparative Law*** (Oxford, Clarendon Press, 3rd. ed.)