

4.- LAS ZONAS DE SOMBRA EN LA IMAGEN DE LA JUSTICIA

4.1 UNA JUSTICIA LENTA, POCO ACCESIBLE, DESCONCERTANTE.

4.1.1 La lentitud de la Justicia:

La lentitud ha constituido, siempre, el principal defecto achacado a la Administración de Justicia, hasta el punto de presentarse indisolublemente asociada a ella en el imaginario popular. La vinculación espontánea y refleja que el ciudadano medio realiza entre “Justicia” y “lentitud” quizá explica la dificultad que la sociedad parece experimentar para percibir y reconocer los avances y mejoras que en ese punto puedan haberse producido. Ciertamente los datos de los distintos Barómetros Externos del CGPJ permiten detectar alguna leve mejora, en estos últimos años, pero este ligero mejor juicio no parece en modo alguno proporcional a los sustanciales cambios que en cambio, por su parte, sí reconocen los analistas expertos²⁰ o los propios jueces²¹.

Como puede apreciarse en los datos de la **TABLA 4.1.1**, tres de cada cuatro españoles sigue pensando que “la Justicia es tan lenta que siempre que se pueda vale más evitar a acudir a ella”. Este porcentaje es algo inferior al que normalmente venía registrándose lo que invita a pensar que quizá entre la ciudadanía puede estar empezando a extenderse la percepción de que los tribunales han mejorado la rapidez de sus actuaciones. Pero con todo sigue representando un porcentaje abrumador que, por más que resulte congruente con la masiva predisposición social al pacto y



²⁰Por ejemplo, los recientes estudios de los profesores Santos Pastor y Juan José García de la Cruz: Para medir la calidad de la Justicia (I y II) y Dilación, eficiencia y costes, respectivamente, Cuadernos de Trabajo de la Fundación BBVA(2003).

²¹Como vamos a tener ocasión de ver más adelante.

al arreglo ya señalados, no puede sino inquietar por lo que implica de predisposición a renunciar a la tutela judicial.

Para el ciudadano medio, las consecuencias de esta lentitud que da por supuesta en el funcionamiento judicial no pueden ser más negativas: el 78% considera que la lentitud de la Justicia perjudica sobre todo a los más débiles e indefensos; el 73% que da lugar a que con frecuencia haya quien acuda a los tribunales más para ganar tiempo que para buscar solucionar su conflicto; y el 86% que hace que la gente se sienta menos protegida y menos segura de sus derechos²². De ahí, lógicamente, el permanente clamor en demanda de medidas urgentes que agilicen el funcionamiento de la Justicia (Véase TABLA 4.1.1).

PORCENTAJE DE ESPAÑOLES QUE SE MUESTRAN DE ACUERDO CON CADA UNA DE LAS FRASES SIGUIENTES				
	2005	2003	2000	1997
EL DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN:				
La Administración de Justicia es tan lenta que siempre que se pueda vale más evitar acudir a ella	75	81	82	81
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	73	62	67	--
LAS POSIBLES CAUSAS Y REMEDIOS:				
La Justicia es tan lenta porque los procedimientos que tiene que aplicar están anticuados	67	61	66	--
La Justicia es tan lenta porque no hay suficientes jueces: hacen falta más	70	62	65	--
Debería darse la máxima urgencia y prioridad a la adopción de medidas que agilizaran el funcionamiento de la Justicia	95	91	94	--

Fuente: Barómetros Externos del CGPJ correspondientes a los años considerados.

Nota: Los porcentajes corresponden al total de entrevistados que se muestran "muy" o "bastante de acuerdo".

La visión de la situación es notablemente distinta entre los integrantes de la judicatura²³. Su diagnóstico sobre la lentitud de la Justicia notablemente más positivo, en conjunto y, además, con clara tendencia a mejorar. En efecto, evalúan la rapidez global del funcionamiento de

²²Datos del 8º Barómetro Externo del CGPJ (2003).

²³Aunque no entre los abogados ejercientes, entre los cuales el 85% está de acuerdo en que "la Justicia es tan lenta que siempre que se pueda vale más evitar acudir a ella". Barómetro de Opinión del Consejo General de la Abogacía (2003).



la Justicia así como la eficacia de ésta a la hora de hacer cumplir las sentencias con un 5,9 y un 5,6, respectivamente. Estas puntuaciones son además apreciablemente más elevadas que las expresadas años atrás, como puede verse en la TABLA 4.1.2.

TABLA 4.1.2

RESPUESTAS DE LOS JUECES ESPAÑOLES A LA PREGUNTA:
 "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...?"
 (Puntuaciones medias obtenidas)

	Puntuación media	
	2003	1999
•Rapidez en su funcionamiento (en conjunto y en líneas generales)	5.9	5.3
•Eficacia en lograr la ejecución de las sentencias (en conjunto y en líneas generales)	5.6	5.3

Fuente: Barómetros Internos del CGPJ correspondientes a los años considerados.



Por otro lado los propios jueces establecen claras diferencias entre áreas y niveles jurisdiccionales en cuanto a rapidez de su funcionamiento. En una escala de 0 a 10 (en que 0 equivale a un funcionamiento "muy lento" y 10 a uno "muy rápido") las puntuaciones medias que obtienen, *en conjunto*, las cuatro áreas jurisdiccionales son las siguientes:

PUNTUACIÓN MEDIA EN CUANTO A RAPIDEZ DE FUNCIONAMIENTO*, SEGÚN LOS JUECES, DE CADA UNA DE LAS ÁREAS JURISDICCIONALES

	2003	1999
• Área civil	5.3	5.3
• Área penal	6.1	6.7
• Área laboral	6.6	7.2
• Área contencioso-administrativa	5.0	4.0

* En una escala de 0 a 10, en que = equivale a "muy lento" y 10 a "muy rápido"

Fuente: Barómetros Internos del CGPJ correspondientes a los años considerados.

Las jurisdicciones laboral y penal siguen siendo, con claridad, las reconocidas como las que en conjunto funcionan más rápidamente,

si bien registran puntuaciones menos elevadas que en años anteriores. En cambio las jurisdicciones civil y contencioso-administrativa siguen siendo consideradas las más lentas (si bien la evaluación de esta última registra una clara mejoría con relación a 1999, que sin duda cabe poner en relación con la entrada en funcionamiento desde entonces de los Juzgados Contencioso-Administrativos).

La evaluación del grado de rapidez en la tramitación de asuntos varía de forma aún más clara cuando se solicita a los jueces que tomen en consideración, por separado, a los distintos niveles jurisdiccionales. En *primera instancia*, los tribunales laborales son los que, en opinión del conjunto de la judicatura, reciben una mejor evaluación (7,5), si bien las otras tres áreas obtienen también puntuaciones claramente positivas (6,6 el área penal y 6,1 las áreas civil y contencioso-administrativa). En *segunda instancia* se acentúan las diferencias de unas áreas a otras: laboral y penal obtienen similares valoraciones positivas (6,6 y 6,5 respectivamente), civil un 5,8 descolgándose ya el área contencioso-administrativa con un 4,8. Finalmente, en la instancia final (*Tribunal Supremo*) es donde se registran las puntuaciones en conjunto más bajas, correspondiendo la más elevada (5,6) al área laboral y la más baja (4,1) a la civil como puede apreciarse en los datos de la **TABLA 4.1.3**:

En cuanto a la causa básica del retraso judicial radica fundamentalmente, en opinión de los jueces, en la carencia de medios adecuados de todo tipo que sigue padeciendo la Justicia (así lo expresa el 75%), en el frecuente recurso a estrategias dilatorias por parte de los abogados defensores (a las que se refiere el 53%) y en las deficiencias de la normativa procesal vigente (según afirma el 42%, si bien este porcentaje es ahora ni más ni menos que veinte puntos más bajo que en 1999). En cambio tan sólo un 7% estima que el retraso se deba fundamentalmente a los propios juzgadores. Es decir, los jueces tienden a percibir que las claves fundamentales del retraso en el funcionamiento de la Justicia corresponden en esencia a dimensiones que escapan a su alcance y control (Véase **TABLA 4.1.4**).



TABLA 4.1.3

¿Cómo valoraría usted, en conjunto, el grado de rapidez con que se resuelven los asuntos en Primera Instancia?		
(Expresar su valoración con una puntuación entre 0 y 10, en que 0 equivale a "mucha lentitud" y 10 a "mucha rapidez")		
	Puntuación media	% de entrevistados que emite una puntuación
• Área civil	6.1	81
• Área penal	6.6	77
• Área laboral	7.5	57
• Área contencioso-administrativa	6.1	54
¿Y cómo valoraría usted, en conjunto, el grado de rapidez con que se resuelven los asuntos en el Tribunal Supremo?		
(Expresar su valoración con una puntuación entre 0 y 10, en que 0 equivale a "mucha lentitud" y 10 a "mucha rapidez")		
	Puntuación media	% de entrevistados que emite una puntuación
• Área civil	5.8	70
• Área penal	6.5	69
• Área laboral	6.6	48
• Área contencioso-administrativa	4.8	47
¿Y cómo valoraría usted, en conjunto, el grado de rapidez con que se resuelven los asuntos en Apelación?		
(Expresar su valoración con una puntuación entre 0 y 10, en que 0 equivale a "mucha lentitud" y 10 a "mucha rapidez")		
	Puntuación media	% de entrevistados que emite una puntuación
• Área civil	4.1	63
• Área penal	5.1	59
• Área laboral	5.6	45
• Área contencioso-administrativa	4.0	44

Fuente: 6º Barómetro Interno de Opinión del CGPJ.



TABLA 4.1.4

RESPUESTAS DE LOS JUECES ESPAÑOLES A LA PREGUNTA:						
“¿En qué medida (mucho, bastante, regular, poco o muy poco) diría usted que los retrasos que suelen producirse, por lo general, en el funcionamiento de los tribunales son achacables a...?”						
(Los porcentajes de respuesta han de ser leídos en sentido horizontal. La diferencia hasta 100 en la suma de los porcentajes de cada línea corresponde a "NS/NC")						
	2003			1999		
	M + B	R	P+MP	M + B	R	P+MP
Los propios jueces	7	17	77	4	25	69
La normativa procesal vigente	42	25	9	62	16	21
La carencia de medios de todo tipo necesarios	75	13	11	71	14	14
La frecuencia con que los abogados utilizan estrategias de defensa de tipo dilatorio	52	25	22	53	26	19

Nota: M = mucho, B = bastante, R = regula, P = poco y MP = muy poco.

Fuente: Barómetros Internos del CGPJ correspondientes a los años considerados.

En todo caso, la consecuencia última de esta lentitud funcional de la Justicia que le achacan de forma tan estruendosa la población general, pero también aun cuando de forma más matizada los propios jueces, es la sensación de falta de modernidad del aparato judicial. Lo que se intenta connotar cuando se vincula el adjetivo “moderno” a una institución es precisamente la dinamicidad y operatividad de su funcionamiento. Así una maquinaria que se aparece a la ciudadanía como sumamente premiosa en sus prestaciones difícilmente puede ser considerada al mismo tiempo moderna. Así, apenas un tercio de los españoles (37%) define con este epíteto en la actualidad a la Administración de Justicia, como puede verse en la TABLA 4.1.5. Con todo, y una vez más, cabe percibir una incipiente pauta de cambio en dirección positiva: este porcentaje es casi el doble que el que se registraba hace sólo cinco años (en 2000 era, en efecto, sólo el 20%).

TABLA 4.1.5

RESPUESTAS DE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES A LA PREGUNTA:
En conjunto, ¿diría usted que la “Administración de Justicia española da en la actualidad una imagen moderna o anticuada?” (En porcentajes)

	2005		2003		2000	
Claramente moderna	6	37	4	29	3	20
Más bien moderna	31		25		17	
En parte moderna, en parte anticuada	13	21	26			
Más bien anticuada	35	46	31	40	31	45
Claramente anticuada	11		9		14	
Sin opinión	4		10		9	

Fuente: Barómetros Externos del CGPJ correspondientes a los años considerados.



4.1.2 Una Justicia poco accesible.

La conclusión principal que cabe extraer del examen del conjunto de datos acopiados durante dos decenios por los Barómetros del CGPJ es que, a ojos de la ciudadanía, el grado de *legitimidad social* del sistema de



Justicia español resulta ser elevado y en todo caso sustancialmente más amplio que su nivel de eficiencia²⁴. Sin duda una Justicia (en este caso, la española) puede ser siempre más independiente (o menos influíble), más imparcial (o más ecuánime) y más competente o mejor preparada. Pero no es por ahí por donde parecen hallarse las principales carencias que detecta la ciudadanía. En realidad, y como más adelante se verá, los españoles reconocen un apreciable grado de credibilidad y competencia a sus jueces a los que, en líneas generales, perciben como razonablemente honestos, imparciales, plurales, preparados e independientes (aun cuando fuertemente presionados si bien no sólo —ni siquiera prioritariamente— por el gobierno). Esta buena evaluación de conjunto en cuanto a los aspectos que cabe incluir dentro de la rúbrica genérica de la *legitimidad social* sólo se quiebra, y fuertemente, en una de sus dimensiones esenciales: el grado de accesibilidad del sistema. Aquí las opiniones son masiva y rotundamente críticas: el semblante de la Justicia sigue pareciendo hosco y escasamente acogedor, opaco y falto de transparencia. Todo en la forma en que se organiza y presenta propicia en los ciudadanos una sensación de distanciamiento, de hermetismo, de ininteligibilidad, de incertidumbre, incluso de miedo. Y esto es algo que choca frontalmente con la idea de una Justicia al servicio de la ciudadanía que ha pasado a ser predominante no sólo en España sino en general en las democracias avanzadas. Como ha señalado un destacado jurista anglosajón, tradicionalmente, los sistemas de Justicia se han organizado del modo que resultaba más conveniente *“para los jueces, para el personal de los tribunales y para los abogados, generalmente por ese orden. Si alguna vez la conveniencia del público llegaba a ser tomada en consideración era siempre después de las de estos tres grupos de “habituales” del foro (...) Y sin embargo ninguna institución orientada a los consumidores puede ordenar sus prioridades de este modo (...) Con la excepción del servicio de prisiones y quizá de algunas impenitentes organizaciones de asistencia social, no se de ninguna organización que se muestre tan arrogante con su clientela como los tribunales”* (Church, 1990:7). Lo que la ciudadanía declara ahora esperar de sus tribunales es que no sólo les dispensen protección sino

²⁴Para una consideración más detallada de esta cuestión, Véase el capítulo 6 de esta Primera Parte.

que además lo hagan mostrándose cercanos y asequibles. Sencillamente, que les hagan sentir en los hechos, y no sólo en las palabras, que están efectivamente a su servicio.

El “pliego de cargos” que a este respecto cabe extraer de lo manifestado por la ciudadanía en los distintos Barómetros puede quedar condensado en los puntos siguientes:

-Ininteligibilidad: El 82% de los españoles estima que “el lenguaje y los procedimientos de los tribunales son excesivamente complicados y difíciles de entender para el ciudadano medio”²⁵.

-Despersonalización: Para dos de cada tres ciudadanos (63%) “los jueces no suelen dedicar ni la atención ni el tiempo adecuado a cada caso individual”, transmitiendo la sensación de manejar los casos “en serie” y por tanto sin hacer sentir a las partes implicadas que su problema concreto es atendido y considerado de forma particularizada²⁶.

-Costes de todo tipo: Sencillamente, para el 79% de la ciudadanía “los costes de todo tipo que supone acudir a los tribunales hace que por lo general termine no compensando hacerlo”²⁷. Estos costes no son sólo, ni siquiera fundamentalmente, de carácter económico, sino costes personales en términos de pérdidas de tiempo, desorientación y falta de información, incertidumbre y malos ratos, como puede verse en el cuadro siguiente **TABLA 4.1.6**

En este contexto resulta significativo que entre quienes han tenido contacto personal directo con los tribunales la clara mayoría (55%) indique que la decisión final recaída en su caso no restituyó ni compensó (o lo hizo sólo en pequeña parte) los daños o perjuicios padecidos.

La básica opacidad que los ciudadanos perciben en la Justicia tiene, a la vez, consecuencias directas e indirectas sobre la actitud de los mismo respecto de ésta. Como consecuencias directas cabría mencionar las siguientes:

a) En primer lugar, la sensación dominante entre quienes tienen contacto con la Justicia sigue siendo de intimidación e incomodidad. Así lo indica un 42% (frente a un 37% que dice haber sentido igual que

²⁵Datos del 8º Barómetro Externo del CGPJ.

²⁶Datos del 8º Barómetro Externo del CGPJ.

²⁷Datos del 8º Barómetro Externo del CGPJ



en cualquier otra oficina pública). Con todo, este porcentaje resulta ser claramente más bajo que el registrado hace unos años (véase TABLA 4.1.7), lo que sugiere que los recientes esfuerzos del sistema judicial español por mejorar su relación con quienes con él han de relacionarse puedan estar empezando a hacer sentir su efecto.

TABLA 4.1.6

RESPUESTAS DE LOS ESPAÑOLES A LA PREGUNTA:
“Cuando se habla de los costes que supone la Justicia no sólo se alude al gasto en dinero sino también a los costes de todo tipo a que da lugar. ¿En qué medida (mucho, bastante, poco o nada) diría usted que cada uno de los siguientes factores hace que el uso de los tribunales resulta costoso para las personas como usted? “

	Mucho o Bastante	Poco o Nada
La lentitud de los procedimientos y el tiempo que tarda en resolverse el asunto	90	3
Los honorarios que hay que pagar a los abogados	90	6
El tiempo que se pierde en trámites y gestiones	90	7
Los honorarios que hay que pagar a los procuradores	86	7
La incertidumbre sobre el resultado, el no saber como va a acabar el asunto	83	12
La falta de una oficina o lugar en la que la gente pueda informarse con claridad de cómo va su asunto	81	12
La sensación de no entender lo que está pasando, ni los trámites que se hacen, ni por qué	81	14
Los malos ratos de todo tipo que se pasan	80	16
La dificultad en entender el lenguaje que utilizan los juzgados en sus comunicaciones	76	19

* Las respuestas aparecen ordenadas según porcentajes obtenidos de respuesta. En la encuesta su orden era objeto de rotación La diferencia hasta 100 en cada línea corresponde a NS/NC.

Fuente: 8º Barómetro Externo del CGPJ

Tabla 4.1.7

“¿CUANDO FUE USTED AL TRIBUNAL, SE SINTIÓ USTED...?”
(pregunta realizada sólo a quienes dicen haber tenido contacto con la justicia)

	2005	2003	2000
Intimidado/a, incómodo/a	42	60	50
Normal, como en cualquier otra oficina pública*	37	--	32
Cómodo/a, bien atendido/a	11	32	11
Sin opinión	10	8	7

Fuente: Barómetros Externos del CGPJ correspondientes a los años considerados.



b) Tiende a seguir predominando la sensación de que los jueces están “fuera de onda” con respecto a la sociedad circundante²⁸. Y ello quizá no tanto en cuanto personas (como se verá más adelante, se les percibe como ideológicamente no muy disímiles del conjunto social) sino en cuanto jueces. Es decir, en cuanto a forma de entender y desarrollar su función. No sólo ha cambiado la Justicia: también parece haber cambiado lo que los ciudadanos esperan fundamentalmente de ella. Quizá porque la ciudadanía ha adquirido ya plena conciencia de estar viviendo en un régimen de libertades y de estricto respeto a la legalidad, las expectativas respecto al modo de actuar de la Justicia parecen estar experimentando un significativo deslizamiento. La preocupación prioritaria por la debida protección de los derechos de los acusados (algo que sin duda tiende ahora a darse por supuesto, como característica estructural del propio sistema democrático) cede el lugar a la preocupación por la protección de los derechos de las víctimas²⁹. Es decir (y como puede verse en la TABLA 4.1.8), la ciudadanía percibe a nuestra Justicia más sensibilizada respecto de su función garantista que de su tarea protectora, siendo así que lo que de ella ahora se espera en cambio es que potencie y desarrolle esta segunda dimensión que parecería haber quedado algo más desatendida, en términos relativos.



TABLA 4.1.8		
<p>“En su opinión, cuando se juzga a una persona que ha cometido un delito, ¿cuál debe ser la principal preocupación del juez: proteger ante todo los derechos del acusado, proteger ante todo los derechos de las víctimas o bien ambas cosas por igual? Y en realidad ¿a qué cree usted que por lo general dedican los jueces más atención hoy en España: a proteger los derechos de los acusados, los de las víctimas o ambos por igual?”</p>		
	Deberían preocuparse	Se preocupan en la práctica
Derechos de los acusados	6%	33%
Derechos de las víctimas	56	21
Ambos por igual	32	22
NS/NC	6	24

Fuente: 8º Barómetro Externo del CGPJ (2003)

²⁸Datos del 8º Barómetro Externo del CGPJ .

²⁹Y esto es algo que se registra entre la ciudadanía, y con tan sólo leves diferencias de énfasis, a todo lo largo del espectro ideológico-político como puede verse en el cuadro siguiente:

b) En segundo lugar, la idea de que la Justicia debe dar cuentas al cuerpo social sobre el desempeño global de sus funciones se ha generalizado y afianzado. La Justicia tiende ahora a ser percibida por la ciudadanía como una institución pública, financiada con dinero público, que desempeña un servicio público y que, en consecuencia, debe quedar sujeta a una evaluación periódica en cuanto a la calidad del desempeño global de sus funciones, como cualquier otro organismo público. Los datos de la TABLA 4.1.9 resultan elocuentes a este respecto:

TABLA 4.1.9

“Para unos la Justicia, como cualquier otro poder del Estado, debe dar cuentas regularmente a la sociedad por la forma en que funciona y ser objeto de evaluación imparcial en cuanto a su rendimiento. Para otros, en cambio, la Justicia es una institución especial que no puede ser sometida a ese tipo de evaluación porque podría poner en peligro su independencia. ¿Con cual de estas dos posturas tiende usted a estar más de acuerdo?”

	Total de entrevistados	Votantes de...		
		PP	PSOE	IU
Debe ser evaluada como cualquier otro poder del Estado	73	70	75	76
No debe ser evaluada pues es un caso especial	16	20	13	17
NS/NC	11	10	12	7

Fuente: 8º barómetro externo del CGPJ (2003).

Como puede verse, a todo lo largo del espectro político-ideológico nacional tres de cada cuatro entrevistados considera que la Justicia debe rendir cuentas a la sociedad sobre su actuación sin que hacerlo implique menoscabo alguno de su independencia.

c) En tercer lugar, la idea masivamente dominante entre la ciudadanía es que deben serle exigidas responsabilidades al sistema de Justicia cuando haya lugar a ello. Pero es asimismo extendida la sospecha de que no es eso lo que suele ocurrir. En efecto, tres de cada cuatro españoles (72%) opinan que cuando un juez comete un delito debe ser juzgado exactamente igual que cualquier otra persona: ni más severa ni más benévolamente. Sin embargo, la amplia mayoría absoluta (58%) estima que, en la práctica, son juzgados más benévolamente³⁰. Es decir,

^{30,31}Datos del 8º Barómetro Externo del CGPJ.

³²El ciudadano medio sabe que existe una Inspección de Tribunales dentro del Consejo General del Poder Judicial y que éste órgano, en pleno, puede decretar sanciones para los jueces. Pero también le llegan informaciones de que éstas pueden ser recurridas ante el Tribunal Supremo y, como ha ocurrido, anuladas. La adecuada articulación de límites competenciales entre instituciones y de garantías procedimentales es sin duda compleja



predomina la idea de que sigue activo un “reflejo corporativo” de auto-protección. Ello sin duda da pie a la profunda división de opiniones que se registra a la hora de considerar si en la España actual se exigen adecuadamente las responsabilidades a aquellos jueces que abusan de sus funciones o que no cumplen con sus obligaciones: un 31% piensa que sí, y otro 31% piensa que no, mientras que un 25% contesta que a veces sí y a veces no³¹. Sencillamente, no parece haber ideas claras al respecto en la sociedad, quizá porque las señales que al respecto le llegan desde el sistema de Justicia tampoco lo son³².

d) Una institución que tiende a parecer opaca y poco transparente difícilmente puede resultar acogedora. Tenderá más bien a inspirar recelo que a propiciar un contacto fluido y espontáneo. No es así de extrañar que la amplia mayoría de los españoles (72%) reconozca que la gente no colabora suficientemente con la Justicia (véase TABLA 4.1.10). Y ello no tanto por falta de espíritu cívico o por dudas sobre la utilidad de hacerlo como, sobre todo, por temor a meterse en líos y no contar luego con la adecuada protección y, en segundo lugar, por la molestias, las pérdidas de tiempo y los inconvenientes que colaborar con la Justicia puede acabar suponiendo (véase TABLA 4.1.11). El sistema de Justicia parece así transmitir más la sensación de penalizar a quienes tratan de ayudarle en su misión que de agradecerse³³.



TABLA 4.1.10

RESPUESTA DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA A LA PREGUNTA: “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?”								
	2005		2003		2000		1997	
Sí totalmente	41	71	22	54	30	67	36	68
Más bien sí	31		32		37		32	
Más bien no	16	23	31	40	25	29	21	28
No, en absoluto	7		9		4		7	
Sin opinión	5	5	6	6	4	4	4	4

Fuente: Barómetros Externos del CGPJ correspondientes a los años considerados.

pero con facilidad puede aparecerse al ciudadano medio como subterfugios corporativos para propiciar la impunidad.

³³La laxitud del concepto popular de “sistema de Justicia” resulta aquí sin duda particularmente aparente: en las respuestas sin duda se está considerando, indistintamente, la colaboración con la policía y con los órganos jurisdiccionales.

TABLA 4.1.11

(Sólo para quienes contestan “Sí totalmente” o “Más bien sí” en la Tabla 4.1.9) “¿Por qué diría usted que pasa eso?”

	2005	2003	2000	1997
Temor a meterse en líos, a no estar luego suficientemente protegidos	93	91	92	91
Temor a las molestias, pérdidas de tiempo e inconvenientes que el tratar de colaborar puede suponer	81	79	81	84
Falta de espíritu cívico de la gente	61	42	42	48
No sirve para nada, cooperar da igual	52	41	43	33

Nota: Las respuestas están ordenadas por frecuencia de respuesta en porcentaje, no en el orden que figura en el cuestionario.

Fuente: Barómetros Externos del CGPJ correspondientes a los años considerados

La consecuencia indirecta de este grado de opacidad es que termina destiñendo sobre la apreciación de todos los restantes rasgos del sistema de Justicia, emborronando su percepción. Las opiniones y valoraciones devienen en consecuencia más inseguras tendiendo a mezclar tópicos y estereotipos, que se aparecen como verdades apodícticas puesto que nadie las confronta y todo el mundo parece compartirlas, con apreciaciones más personales y menos socialmente condicionadas.

4.1.3 Una Justicia desconcertante.

El ciudadano medio percibe en sus grandes líneas la estructura de nuestro sistema judicial, pero no los concretos detalles del mismo. El aparente entrecruce de funciones entre jueces instructores y fiscales, por ejemplo, o las informaciones sobre decisiones o sentencias chocantes o pintorescas emitidas por este o aquel tribunal componen, con frecuencia, un puzzle en apariencia desconcertante. Nuestra cultura cívica colectiva, en constante proceso de maduración, presenta quizá especiales zonas de retraso en todo lo referente a nuestro sistema de Justicia: mal explicado, mal percibido, mal entendido, es objeto de una percepción brumosa, como ya ha sido reiterado. Se ha hecho merecedor de respeto, pero no se le acaba de entender del todo.



Tabla 4.1.12

Porcentaje de españoles que se muestra de acuerdo con cada una de las afirmaciones siguientes: (En la columna referida a 2005, el primer porcentaje, situado delante de la barra, corresponde a los que se muestran de acuerdo; el segundo porcentaje, situado de tras de la barra, corresponde a los que se declaran en desacuerdo)

	2005	2003*	2000*	1997*
A) Por lo general, las decisiones de los tribunales son homogéneas: es decir, los casos que son iguales son resueltos del mismo modo en cualquier lugar de España.	31/63			
B) Por lo general, las decisiones de los tribunales son coherentes: es decir, lo normal es que si un tribunal ha resuelto un caso de una determinada manera, resuelva del mismo modo los casos que le lleguen después y que sean iguales.	45/49	48	45	41
C) Por lo general, las decisiones de los tribunales son predecibles: es decir, se puede saber de antemano, de forma razonablemente fiable cual va a ser el resultado en un determinado caso o asunto.	42/47			

*Nota: En los Barómetros de 1997, 2000 y 2003 la pregunta incluía en una única formulación los tres adjetivos (coherentes, homogéneas, predecible) y las respuestas obtenidas aparecen en la línea b). En el Barómetro de 2005 se ofrecieron las formulaciones separadas que aquí se recogen.

Fuente: Barómetros Externos del CGPJ correspondientes a los años considerados



Los datos de la **TABLA 4.1.12** muestran una clara división por mitades de la opinión ciudadana respecto del grado de coherencia de las decisiones judiciales; asimismo hay una división por mitades a la hora de considerar si las decisiones judiciales resultan o no predecibles. Pero en cambio son una amplia mayoría (en proporción de dos a uno) quienes creen que las decisiones no son territorialmente homogéneas. Aun cuando la formulación de la pregunta no apunta específicamente a los distintos tribunales de primera instancia, con toda probabilidad eran éstos los que los entrevistados tenían en mente al responder. La percepción ciudadana sería así que, en su primer escalón, la Justicia presenta amplios componentes de aleatoriedad. A la luz de los demás datos de opinión aportados por los distintos Barómetros no parece aventurado pensar que el ciudadano medio puede estar considerando que en gran medida ello se deriva tanto de la independencia de cada juez en el ejercicio de su potestad jurisdiccional como del amplio pluralismo ideológico que

percibe entre los integrantes de la judicatura (como se verá más adelante). Es decir, que se trata de algo hasta cierto punto normal y esperable más que de algo catastrófico y deletéreo. El mecanismo de la segunda instancia, y de la instancia de revisión final y de unificación de criterios que representa el Tribunal Supremo, se encargaría posteriormente de poner remedio a la situación. Pero evidentemente, esta es una hipótesis explicativa de carácter meramente tentativo: en sucesivas oleadas del barómetro externo este tema sin duda merecerá una exploración más precisa y detallada.

4.2. EL CGPJ: UNA INSTITUCIÓN EN PENUMBRA.

Cuando se cumplen 25 años desde su entrada en funcionamiento, el Consejo General del Poder Judicial no parece haber logrado consolidar de forma clara su perfil institucional entre la ciudadanía, -aunque sí (aun cuando de forma fuertemente ambivalente) entre los integrantes de la Judicatura.

En la actualidad, el 72% de los españoles considera que, pese al cuarto de siglo transcurrido desde su entrada en funcionamiento, nuestra sociedad no tiene aún una idea razonablemente clara sobre las funciones y responsabilidades del Consejo (Véase TABLA 4.2.1). Es decir, la sensación claramente dominante es que el CGPJ sigue siendo una institución en penumbra que no ha logrado rasgar aún el velo de opacidad que desde su aparición parece recubrirle. Lo que ahora dicen los españoles (de forma, por cierto, llamativamente homogénea en todos los grupos y sectores sociales considerados, como puede comprobarse con los datos de la mencionada TABLA 4.2.1) no es muy distinto de la que ya manifestaron con ocasión del Segundo Barómetro Externo del CGPJ, realizado en 1985. Entonces, a cinco años ya de la promulgación de la primera Ley Orgánica que hizo posible el funcionamiento efectivo de la institución, un sustancial 55% de la población indicaba que no había oído hablar todavía del CGPJ. Y al mismo tiempo, entre el 39% que decía en esa



fecha conocer al Consejo, sólo la mitad (49%) sabía explicar, de forma razonablemente correcta, cuales eran sus funciones. Es decir, hace veinte años no llegaba al 20% la proporción de ciudadanos que tenía una idea aceptablemente correcta sobre el CGPJ: ahora quienes consideran que el Consejo ha logrado ya ser razonablemente conocido representan una cifra prácticamente idéntica a esa. El grado de conocimiento no parece haber cambiado con el tiempo transcurrido.

TABLA 4.2.1			
“Se cumplen ahora 25 años desde que el Consejo General del Poder Judicial, que es el órgano de gobierno de la Justicia en nuestro país, comenzó a funcionar. Hay quien considera que en ese tiempo el Consejo ha logrado ya que, en líneas generales, los ciudadanos tengan una idea razonablemente clara sobre sus funciones y responsabilidades. Para otros, en cambio, el Consejo no ha logrado aún hacerse conocer como debería. ¿Con cual de estas dos opiniones tiende usted a estar más de acuerdo?”			
	Ha logrado ser ya razonablemente conocido	No ha logrado aún ser razonablemente conocido	Sin opinión
Total entrevistados	23	72	5
Sexo:			
- Hombre	24	72	4
- Mujer	23	73	4
Nivel de estudios:			
- Sin estudios, primarios incompletos	18	62	20
- Primer grado	26	64	10
- Primer ciclo	26	69	5
- Segundo ciclo	20	76	4
- Grado medio	24	76	--
- Universitario	24	75	1
Edad:			
- 18 a 34	23	73	4
- 35 a 54	23	75	2
- 55 y más	25	68	7
Clase social:			
- Alta/media-alta	24	74	2
- Media-media	24	71	5
- Media-baja/baja	21	70	9

Fuente: 9º Barómetro Externo del CGPJ (2005).



Sin duda son varias las circunstancias que cabe aducir para explicar este insuficiente enraizamiento de la imagen del Consejo en la conciencia ciudadana, la mayoría de ellas relacionadas con su propio diseño estructural. Por citar tan sólo algunas que parecen particularmente obvias, ocurre por un lado que el Consejo es la única alta institución del Estado que se renueva al cien por cien cada cinco años: esta peculiaridad le condena a una suerte de permanente “adolescencia institucional” que impide tanto la generación, *ad intra*, de una memoria histórica institucional progresivamente cristalizada y desarrollada (y, por tanto de un estilo institucional propio y diferenciado), como, *ad extra*, la sensación de que se trata de una institución ya terminada de construir, que ha alcanzado su “velocidad de crucero” y que se halla en un estado de funcionamiento plenamente normalizado. Lejos de ello, el Consejo tiende a aparecerse al ciudadano medio como una institución en permanente reinvención. A la radical discontinuidad funcional que conlleva ese relevo al cien por cien de sus componentes, debe sumarse la recurrente discusión, desde el momento mismo de su puesta en marcha, sobre el modo de selección de los mismos (y que ha dado lugar en esos dos decenios y medio de vida a tres modelos diferentes de realizarla). De algún modo, la constante atención mediática a las cuestiones de su carpintería institucional (algo, a fin de cuentas, de carácter previo) debe sin duda haber contribuido a oscurecer la adecuada percepción ciudadana de sus aportaciones y realizaciones, difícilmente minimizables, por otro lado. Que, en consecuencia, el Consejo resulte una institución de cuya existencia la ciudadanía tiene conciencia, pero sin al mismo tiempo saber a ciencia cierta de sus funciones, no puede resultar extraño.

En realidad lo que hasta cierto punto podría resultar sorprendente, en estas circunstancias, es la relevante valoración de que, globalmente es objeto la institución, tanto al poco de iniciar su andadura como ahora. En 1985 la ciudadanía evaluaba el funcionamiento, en conjunto, del Consejo con un 5,8 (puntuación más que apreciable como ya ha quedado aclarado³⁴), que probablemente reflejaba más la confianza y



las expectativas que despertaba la recién nacida institución que una auditoría rigurosa de su desempeño real. Ahora, veinte años después, los españoles evalúan el funcionamiento del Consejo con un 5,0, puntuación algo más baja³⁵ pero aún estimable (sobre todo teniendo en cuenta que el ya reseñado insuficiente enraizamiento social de la institución podría haber derivado hacia un severo desgaste de imagen) y que parece indicar que cuenta todavía con un apreciable capital deferencial (véase TABLA 4.2.2).

TABLA 4.2.2

“Por lo que usted pueda saber al respecto, ¿cómo calificaría el modo en que funciona el CGPJ?” (Expréselo con una puntuación entre 0 y 10, en que 0 equivale a “muy mal” y 10 a “muy bien”)
(Respuestas dadas por la población española. En porcentajes)

	2005	1990	1988	1986	1985
Puntuación Media	5.0	5.5	5.6	4.9	5.8

Fuente: Barómetros Externos del CGPJ correspondientes a los años considerados.



Ahora bien, cuando de la apreciación genérica del Consejo se pasa a la evaluación concreta del modo en que funciona, el diagnóstico ciudadano se torna fuertemente crítico. Probablemente estamos más ante impresiones genéricas que ante constancias fundamentadas, pero lo cierto es que el 83% de los españoles no considera que el CGPJ sea transparente y claro a la hora de informar sobre sus actividades y decisiones (véase TABLA 4.2.3), el 79% no considera que sea independiente del gobierno y de los distintos partidos (véase TABLA 4.2.4) y el 76% no cree que cumpla adecuadamente su función de defender la independencia de jueces y tribunales (véase TABLA 4.2.5). Al mismo tiempo, el 82% de los entrevistados estima que el Consejo tendría que dar cuentas regularmente de la forma en que desempeña sus funciones: quizá sea esta una forma indirecta de solicitar mayor información sobre la labor que lleva a cabo la institución (Véase TABLA 4.2.6). Todas estas opiniones son tan ampliamente compartidas que se acercan prácticamente a la unanimidad.

³⁴Sobre el modo de interpretar puntuaciones medias, Véase nota 1 en apartado 1.2.

³⁵Pero que concita un apreciable consenso, como puede deducirse del hecho de que la desviación típica en el caso de este valor medio sea de 1,9. Es decir, el 68% evalúa al Consejo con notas que van del 3,1 al 6,9, es decir, que se aglutinan mayoritariamente en torno al punto central de la escala evaluativo utilizada.

TABLA 4.2.3			
Grado de acuerdo entre la población española con la frase: “En líneas generales, el CGPJ es transparente y claro a la hora de informar sobre sus actividades y decisiones” (En porcentajes)			
	Muy o bastante de acuerdo	Poco o nada de acuerdo	Sin opinión
TOTAL ENTREVISTADOS	12	83	5
TABLA 4.2.4			
Grado de acuerdo entre la población española con la frase: “En conjunto el CGPJ es básicamente independiente del gobierno y de los distintos partidos”			
	Muy o bastante de acuerdo	Poco o nada de acuerdo	Sin opinión
TOTAL ENTREVISTADOS	16	79	5
TABLA 4.2.5			
Grado de acuerdo entre la población española con la frase: “ En líneas generales el CGPJ cumple adecuadamente su función de defender la independencia de jueces y tribunales”			
	Muy o bastante de acuerdo	Poco o nada de acuerdo	Sin opinión
TOTAL ENTREVISTADOS	17	76	7
TABLA 4.2.6			
Grado de acuerdo entre la población española con la frase: “El CGPJ tendría que dar cuentas regularmente de la forma en que está desempeñando sus funciones”			
	Muy o bastante de acuerdo	Poco o nada de acuerdo	Sin opinión
TOTAL ENTREVISTADOS	82	15	3

Fuente para Tablas 4.2.3 a 4.2.6: 9º Barómetro Externo del CGPJ (2005).

Entre los Jueces la imagen y evaluación del CGPJ resulta, como cabría obviamente esperar, a la vez más nítida y más matizada.

Los datos aportados por los sucesivos Barómetros Internos permiten, de entrada, comprobar que las sucesivas reformas del modo de elección de los vocales del CGPJ de procedencia judicial parecen incidir directamente sobre la valoración de conjunto que respecto de la institución realiza la judicatura. En efecto, de una valoración media razonablemente positiva de 3,1 (en una escala de 1 a 5) obtenida en 1984, se pasa a otra



de tan sólo 2,4 en 1987, tras la primera reforma. En esta última fecha, además, el 51 % de los jueces se declaraban partidarios del anterior sistema de elección de vocales y tan sólo 24% del nuevo. Esta quiebra en la valoración de conjunto de la institución experimentó alguna recuperación en los años siguientes, alcanzando una puntuación media de 2,6 en los Barómetros de 1990 y de 1993 y de 2,8 en 1999. Posteriormente, en 2003, y tras un nuevo cambio en el modo de elección de los vocales judiciales, la valoración media de la institución volvió a experimentar una caída, quedando en 2,5, es decir, a un nivel similar al registrado en 1987, como puede verse en la TABLA 4.2.7:

TABLA 4.2.7						
RESPUESTAS DADAS POR LOS JUECES ESPAÑOLES A LA PREGUNTA: “ En líneas generales, ¿cuál es su opinión sobre el funcionamiento global y de conjunto del actual Consejo General del Poder Judicial?” (expreselo con una puntuación entre 1 y 5, siendo 1 igual a “muy mal” y 5 a “muy bien”). (Puntuaciones medias obtenidas en cada fecha)						
	2003	1999	1993	1990	1987	1984
• Puntuación media	2.5	2.8	2.6	2.6	2.4	3.1
• Porcentaje de entrevistados que emite una puntuación	96%	98%	88%	94%	96%	86%

Fuente: Barómetros Internos del CGPJ correspondientes a los años considerados.

TABLA 4.2.8		
(SÓLO A QUIENES DAN UNA PUNTUACIÓN DE 1 O DE 2 EN LA TABLA 4.2.7) “¿Por qué da usted esta puntuación?” (Pregunta abierta. Posible respuesta múltiple)		
	2003	1999
• Es un órgano basado en criterios políticos y no profesionales	52	34
• Falta de eficacia	11	30
• No se atiende a la solución de los problemas reales	9	18
• Pasividad en la defensa de los jueces/ no se apoya bastante a los jueces	17	15
• Es un órgano burocrático	4	4
• División interna	8	
• Otras respuestas	3	12
• NS/NC	14	9

Fuente: Barómetros Internos del CGPJ correspondientes a los años considerados.



La razón más frecuentemente ofrecida por quienes en 2003 expresaban una evaluación global negativa (es decir los que optaron por una puntuación de 1 o 2 en la escala de evaluación utilizada) es que el Consejo *“es un órgano basado en criterios políticos y no profesionales”*: esto es algo que señalaba el 52% (en 1999 el porcentaje que daba esta misma respuesta era 18 puntos más bajo). En cambio la *“falta de eficacia”* es alegada en 2003 tan sólo por el 11 % (frente al 30% en 1999. Véase TABLA 4.2.8).

Por otro lado, es de resaltar que, cuando se les pregunta, los jueces demuestran tener una imagen claramente diferenciada de las distintas áreas de actuación del Consejo, que les merecen valoraciones dispares. Con los datos del 6º Barómetro Interno del CGPJ (2003) cabe establecer el siguiente ranking:

TABLA 4.2.9

VALORACIÓN POR PARTE DE LOS JUECES DE LAS SIGUIENTES ÁREAS DE ACTUACIÓN DEL CONSEJO.
(Puntuaciones medias. Escala de 1 a 5)

	2003		1999
	Puntuación media	% que puntúa	Puntuación media
• CENDOJ	3.6	88	3.4
• Formación (continuada)	3.5	92	3.5
• Estudios e Informes	3.3	81	3.2
• Formación (Escuela)	3.3	85	3.1
• Informática	3.0	80	3.0
• Estadística	2.8	82	2.9
• Internacional	2.8	61	2.8
• Inspección	2.8	86	2.7
• Vocales territoriales	2.6	77	2.6
• Régimen disciplinario	2.5	85	2.6
• Nombramientos	2.4	80	2.6
• Oficina Judicial	2.4	75	2.5

Fuente: Barómetros Internos del CGPJ correspondientes a los años considerados.



El que dentro de la judicatura podría ser definido como “público atento” respecto de las decisiones y actuaciones del CGPJ parece haber experimentado en estos últimos años una apreciable ampliación: en 2003 son ya siete de cada diez (67%) los jueces que dicen estar al tanto, en líneas generales, de dichas decisiones y actuaciones. En 1999 este porcentaje era casi diez puntos más bajo (58%). Resulta especialmente destacable que a lo largo de esos años se haya nivelado totalmente el anterior desfase informativo que existía entre los jueces más veteranos y los más noveles. En efecto, en 1999 los primeros presentaban tasas de atención a las actuaciones del CGPJ apreciablemente más elevadas que los segundos. En 2003, en cambio, el porcentaje de jueces que dice estar informado de las decisiones del Consejo es prácticamente idéntico cualquiera que sea la antigüedad de los entrevistados (Véase TABLA 4.2.10).

TABLA 4.2.10

GRADO DE ATENCIÓN, ENTRE JUECES A LAS DECISIONES Y ACTUACIONES DEL CGPJ								
Están al tanto de las decisiones y actuaciones del CGPJ:	Total entrevistados		Antigüedad					
			Menos de 10 años		De 10 a 15 años		Más de 15 años	
	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999
En líneas generales, sí	67	58	66	47	66	63	69	69
Sólo de forma muy aproximada y parcial, por lo general no	33	34	34	53	34	37	31	31



Entre los jueces que se consideran sustancialmente al tanto de lo que el CGPJ hace y decide, la inmensa mayoría (77%) obtiene esa información a través de las propias publicaciones del Consejo; la segunda fuente de información (mencionada por el 58%) es la prensa, seguida de la información informal, a través de compañeros (58%), y de las informaciones más formales por parte de los decanos (52%) o salas de gobierno (48%). Sólo un 12% dice recibir la información directamente de su vocal territorial³⁶.

³⁶Fuente: Barómetro Interno del CGPJ de 2003. El cuestionario utilizado en este Barómetro Interno no incluía de forma explícita a las Asociaciones como una posible fuente de información. En todo caso ninguna de las personas entrevistadas las mencionó, espontáneamente, de forma adicional.

TABLA 4.2.11

RESPUESTAS DE LOS JUECES ESPAÑOLES A LA PREGUNTA: “La función básica del CGPJ es velar por la dentro de los términos legales vigentes, el Consejo ha defendido independencia y por el ejercicio eficaz de la tutela judicial. En conjunto y en líneas generales, diría usted que desde su creación, y adecuadamente la independencia judicial? ¿Y la tutela judicial? ¿Y diría usted que en la actualidad está defendiendo adecuadamente la independencia judicial? ¿Y la tutela judicial?” (En porcentajes. Años 2003 y 1999)								
2003								
Ha defendido adecuadamente...	La independencia judicial				La tutela judicial			
Desde su creación:								
• Claramente sí	8	48			12	63		
• Más bien sí	40				51			
• Más bien no	29	47			20	32		
• Claramente no	18				12			
• NS/NC	5				5			
En la actualidad:	2003		1999		2003		1999	
• Claramente sí	7	41	18	54	10	58	18	60
• Más bien sí	34		36		48		42	
• Más bien no	30	53	29	45	21	36	24	35
• Claramente no	23		16		15		11	
• NS/NC	6		1		6		5	



Por último, las opiniones de los jueces se presentan claramente divididas a la hora de decidir si en conjunto, y desde su creación, el CGPJ ha defendido adecuadamente la **independencia judicial**: el 48% se inclina por una respuesta positiva y el 47% por una respuesta negativa. Es de destacar que en este punto existen diferencias apreciables en función de la antigüedad: entre los jueces más noveles, el 58% contestan en sentido positivo, mientras que entre los jueces con más de 15 años de antigüedad la mayoría (50%) da una respuesta negativa.

La evaluación del modo en que el CGPJ ha defendido, desde su creación, la tutela judicial es objeto en cambio de una valoración inequívocamente positiva (63%). Aquí también las respuestas positivas son más

frecuentes entre los jueces más noveles que entre los más veteranos, pero en ambos casos constituyen la clara mayoría absoluta.

Si de esta “valoración histórica” se pasa a la específica y concreta consideración del momento actual, el resultado que se obtiene es similar en líneas generales, si bien con matizaciones a la baja. En efecto, son mayoría (53% frente a 41%) quienes valoran negativamente la eficacia actual del Consejo a la hora de defender la independencia judicial. Cabe resaltar que en 1999 se registraban porcentajes muy similares, -pero en sentido justamente inverso.

El 66% de los jueces consideraba en todo caso, en 2003, que el CGPJ cuenta en todo caso con los mecanismos y procedimientos para ejercer dicha actuación protectora de forma adecuada.



5.- LAS ZONAS DE LUZ: UNA JUSTICIAS CON CREDIBILIDAD Y AUCTORITAS

5.1.- GARANTE DE LA DEMOCRACIA, TUTELADORA DE DERECHOS.

Si casi uno de cada dos españoles indican que, en su opinión, la Justicia funciona mal en España, al mismo tiempo ni más ni menos que dos de cada (el 69%) afirman que *“con todos sus defectos e imperfecciones la Administración de Justicia constituye la garantía última de defensa de la democracia y de las libertades”*(Véase [TABLA 5.1.1](#)). Por el contrario, quienes se muestran disconformes con esta afirmación representan tan sólo el 26%, es decir, una proporción dos veces y media menor. Por otro lado, esta extendida confianza en la garantía protectora de la Justicia resulta ser también muy homogénea: es decir, es expresada en proporciones prácticamente idénticas por personas de todos los sectores o estratos sociales, como puede verse en la [TABLA 5.1.1](#). Además estamos ante una opinión que parece consolidada: es decir, se mantiene estable en el tiempo (Véase [TABLA 5.1.2](#)).

Al mismo tiempo, predomina ampliamente en nuestra sociedad (55% frente a 39%, Véase [TABLA 5.1.3](#)) la idea de que “en España hoy todo el que lo desea puede obtener el amparo de los tribunales para defender sus derechos y libertades”: la sociedad se siente protegida por la Justicia en sus derechos y libertades. Y una vez más, se trata de una idea homogéneamente extendida, que expresan en proporciones prácticamente idénticas personas de distinta condición.



TABLA 5.1.1

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	69	26	5
Sexo:				
- Hombre	47	72	25	3
- Mujer	53	66	28	6
Nivel de estudios:				
- Sin estudios, primarios incompletos	4	55	28	17
- Primer grado	8	60	29	11
- Primer ciclo	30	64	30	6
- Segundo ciclo	29	69	29	2
- Grado medio	12	81	18	1
- Universitario	16	78	20	2
Edad:				
- 18 a 34	31	70	27	3
- 35 a 54	39	73	24	3
- 55 y más	30	63	29	8
Clase social:				
- Alta/media-alta	37	76	23	1
- Media-media	44	67	28	5
- Media-baja/baja	19	63	30	7
Autoubicación ideológica				
- Extrema izquierda	3	61	36	3
- Izquierda	13	77	22	1
- Centro-izquierda	13	78	19	3
- Centro	42	69	27	4
- Centro-derecha	7	71	28	1
- Derecha	7	72	25	3
- Extrema derecha	2	53	42	5

Fuente: 8º Barómetro Externo del CGPJ (2003)



TABLA 5.1.2

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”

	2005	2003	2000	1997
-Muy o bastante de acuerdo	69	62	65	62
-Poco o nada de acuerdo	26	28	24	28
-Sin opinión	5	10	11	10

Fuente: Barómetros Externos del CGPJ correspondientes a los años considerados.

TABLA 5.1.3

GRADO DE ACUERDO DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA CON LA FRASE: “EN ESPAÑA HOY TODO EL QUE LO DESEA PUEDE OBTENER EL AMPARO DE LOS TRIBUNALES PARA DEFENDER SUS DERECHOS Y LIBERTADES”

	%*	Muy o bastante de acuerdo	Poco o nada de acuerdo	Sin opinión
TOTAL ENTREVISTADOS	100	55	39	6
Sexo:				
- Hombre	49	57	38	5
- Mujer	51	54	39	7
Edad:				
- 18 a 34	36	53	42	5
- 35 a 54	32	56	40	4
- 55 y más	32	56	35	9
Clase social:				
- alta/media-alta	21	55	41	4
- media-media	43	55	40	5
-media-baja/baja	36	56	37	7
Partido votado en 2000:				
- PP	22,0	61	35	4
- PSOE	21,4	58	36	6
- IU	5,3	37	57	6
Contacto personal con la Justicia:				
- Sí, alguna vez	29	51	45	4
- No, nunca	70	57	36	7

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

Fuente: 8º Barómetro Externo del CGPJ (2003)



Tendríamos así que la idea que sobre el sistema de Justicia parece predominar en nuestra sociedad parece bascular entre dos formulaciones aparentemente contrapuestas y aun contradictorias: la Justicia es considerada a la vez como una institución que funciona mal y a la vez como una institución que ejerce de celadora eficaz de la democracia y de los derechos y libertades. La pregunta que inevitablemente surge es cómo algo percibido como ineficiente puede sin embargo ser tenido al mismo tiempo como una instancia tuteladora confiable. Los datos aportados por la serie de Barómetros del CGPJ permiten responder que el sustancial grado de legitimidad social de que, entre la ciudadanía, goza la Justicia constituye un contrapeso que equilibra –y aún desnivela a su favor– el severo juicio negativo que, en cambio, le siguen aún mereciendo determinadas deficiencias funcionales por más que éstas sean las que primero vengan a la cabeza y dominen en el primer y más espontáneo diagnóstico de situación.

5.2.- JUECES PREPARADOS Y COMPETENTES

La sociedad española no sólo valora positivamente la competencia profesional de sus jueces, sino que este juicio se hace gradualmente más favorable con el tiempo. Asimismo, se hace cada vez más compartida la idea de que los jueces españoles no tienen nada que envidiar, en cuanto a preparación, a los de cualquier otro país de la Unión Europea (Véase TABLA 5.2.1).

TABLA 5.2.1						
COMPETENCIA PROFESIONAL DE LOS JUECES						
(Porcentaje de españoles que se muestran de acuerdo con cada una de las frases siguientes)						
	Muy o bastante de acuerdo			Poco o nada de acuerdo		
	2005	2003	2000	2005	2002	2000
- Por lo general los jueces están bien preparados y son competentes	65	57	58	30	33	33
- Nuestros jueces son tan buenos como los de cualquier otro país de la Unión Europea	63	51	57	22	22	20

Fuente: Barómetros Externos del CGPJ correspondientes a los años considerados.



La idea es compartida por los propios jueces, que aprecian cambios importantes y positivos en este punto. Por un lado, el actual sistema de selección de nuevos jueces ha ido consolidándose y ganando credibilidad en estos años entre los integrantes de la judicatura: ahora lo respaldan el 71%, frente a tan sólo el 32% en 1987. Asimismo parece estarse produciendo una clara mejora de imagen de la Escuela Judicial en cuanto a su función de formar a los nuevos jueces: la calificación media que ahora obtiene es 5,3 (en una escala de 0 a 10), frente a una puntuación de 5,0 en 1999, de 4,0 en 1993 y de tan sólo 3,0 en 1990³⁷.

Paralelamente se produce un auténtico vuelco, entre los integrantes de la judicatura, a la hora de valorar la preparación con que los nuevos jueces llegan a su primer destino, como los datos de la TABLA 5.2. permiten comprobar con claridad.

TABLA 5.2.2			
RESPUESTA DE LOS JUECES ESPAÑOLES A LA PREGUNTA: "En la actualidad, y en líneas generales, ¿diría Ud. que los jueces llegan o no suficientemente preparados a su primer destino?"			
	2003	1999	1990
• Sí llegan suficientemente preparados	71	57	17
• No llegan suficientemente preparados	23	38	77
• NS/NC	6	5	6

Fuente: Barómetros Externos del CGPJ correspondientes a los años considerados.

Como puede verse, la situación ahora es justamente la inversa a la existente hace poco más de un decenio. Además, se incrementa sustancialmente entre los jueces la creencia de que ahora los jueces llegan mejor preparados que antes a sus destinos (Véase TABLA 5.2.3).

Sencillamente, con tan sólo cuatro años de diferencia, pasan a ser prácticamente dos veces más numerosos quienes piensan que los nuevos jueces ahora salen mejor preparados que quienes creen que salen igual o peor preparados que antes (59% frente a 33%; en 1999, en cambio, estos porcentajes eran, respectivamente, 41% y 51%: es decir, se han invertido las proporciones).

³⁷Datos de los Barómetros Internos del CGPJ de los años citados. En 1990 y 1993 la evaluación de la Escuela Judicial se realizó con una escala de 1 a 5. Para facilitar la comparación de han reconvertido esas puntuaciones en sus equivalentes en una escala de 0 a 10.



TABLA 5.2.3

**RESPUESTA DE LOS JUECES ESPAÑOLES A LA PREGUNTA:
“En todo caso, ¿diría usted que los jueces llegan ahora mejor, igual o peor preparados que antes a su primer destino?”**

	2003		1999	
• Mejor	59		41	
• Igual	28	33	43	51
• Peor	5		8	
• NS/NC	8		8	

En cuanto a la formación continuada, el 83% de todos los jueces entrevistados en 2003 consideraban necesario que tuviera carácter obligatorio. Es esta una idea que parece haberse consolidado en estos años: en 1999 la expresaba ya el 81% de los entrevistados.

5.3 INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD

5.3.1 La Independencia de la Justicia.

¿Hasta qué punto es en la actualidad independiente la Justicia en España? ¿Y hasta qué punto percibe el ciudadano medio que lo sea? Son éstas dos preguntas complementarias, tan inexcusables en una indagación sobre la imagen social de la Justicia como difíciles de delimitar y plantear con claridad y precisión en un estudio demoscópico. Estamos ante un concepto (“la independencia judicial”) que, de entrada, tiende a parecer engañosamente simple y obvio. En realidad, pocos temas relacionados con la Justicia presentan tantas, y tan complejas y resbaladizas, dimensiones y ángulos como el de la independencia.

Para empezar, habría que aclarar qué se entiende por independencia y cual sea la cantidad de la misma que se considera inexcusable para poder concluir que un sistema de Justicia es, en efecto, independiente. En cuanto a la primera cuestión, en una democracia que cuente con un sistema judicial de tipo napoleónico (como es el caso de España) 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 caso³⁸. La otra cuestión (es decir, qué nivel debe alcanzar esa independencia) es más compleja. En términos ideales, sin duda cercanos de la utopía, 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 irreal, imposible de cumplir. El concepto de independencia siempre es susceptible de ser planteado en clave de infinitud, rozando (o cayendo incluso en) una puntilliosidad paranoide: siempre puede parecer poca, siempre puede pensarse que debe ser mayor y siempre puede parecer amenazada por una mirada de factores. Por otra parte, aunque la independencia es un atributo que se predica de una entidad institucional como es la Justicia en la práctica ha de ser ejercitada por los jueces. Es decir, en realidad es un atributo personal, y su puesta en práctica dependerá inevitablemente de las peculiaridades ideológicas y caracteriológicas de cada juez en concreto lo que puede dar lugar a distintas formas de entender –y practicar- su alcance y sentido. No cabe por tanto en este tema sino un planteamiento posibilista, y no maximalista, que conciba a la independencia de forma instrumental: es decir, como un medio (independencia como instrumento para una mejor y mayor imparcialidad) y no como un fin (la independencia por la independencia, como meta absoluta y abstracta, desconectada de toda funcionalidad práctica inmediata)³⁹.

Por lo que respecta al caso de la España actual, la opinión de los expertos y profesionales del derecho sobre la actual la situación de la independencia judicial es tan contundentemente positiva que adquiere prácticamente el carácter de cosa indiscutible. Entre los jueces existe la creencia prácticamente unánime de que su nivel de independencia en el desempeño de sus funciones respecto de los poderes políticos y sociales es ahora, en conjunto, difícilmente mejorable, como puede verse en los datos de la **TABLA 5.3.1**.

Esta idea es compartida por otros destacados actores de la escena judicial, como son los abogados⁴⁰. Y un observador tan fino como

³⁸Para una consideración más detallada de esta cuestión véase JJ, Toharia, Opinión pública y Justicia (CEN-DO), 2001). La presente sección recoge y actualiza parte del contenido del capítulo 4 de dicha obra.

³⁹Para una discusión más detallada de este punto, véase Toharia (2001).

⁴⁰En 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

TABLA 5.3.1

RESPUESTA DE LOS JUECES ESPAÑOLES A LA PREGUNTA: "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...?"		
	Puntuación media	
	2003	1999
• Grado de independencia respecto de los poderes políticos en el desempeño de sus funciones	8.5	8.5
• Grado de independencia respecto de los poderes sociales en el desempeño de sus funciones	8.3	8.4

Fuente: Barómetros Internos del CGPJ correspondientes a los años considerados.

Tomás y Valiente ha podido certificar que nunca antes ha habido en nuestro país un grado de independencia de la Justicia como el del actual sistema democrático⁴¹.

¿Pero cual es la percepción de la ciudadanía? ¿En qué medida coincide con, o disiente de, la opinión de los expertos jurídicos en este punto? Ya ha sido indicado que, en conjunto, el ciudadano medio suele tener una percepción borrosa de la precisa ubicación institucional de la Administración de Justicia en el tablero político y social. En otras palabras, no suele percibir de forma precisa y exenta de toda ambigüedad el exacto deslinde de fronteras entre tribunales y gobierno, entre Justicia y política. Parece lógico esperar, en consecuencia, que los tribunales puedan aparecerse, a la vez, como independientes y no del todo independientes, como ajenos al Gobierno y como vinculados a él. Es decir, que sus respuestas resulten en este punto confusas. Por otro lado, conviene recordar que en una sociedad democrática el gobierno es percibido como el representante de la voluntad popular, no como un depredador al margen de toda legalidad. Además los datos de alguno de los recientes Barómetros Externos del CGPJ han permitido comprobar que la ciudadanía no siempre diferencia con claridad, al hablar de la independencia judicial, los *intentos* que por influir sobre los tribunales se realizan (y no sólo, -y ni siquiera predominantemente- por el gobierno, sino también por grupos de interés sociales y económicos o mediáticos)⁴² del *éxito real* de esos intentos. Que haya intentos de influir

(ver Toharia y García de la Cruz, "Funcionamiento de los Tribunales de Justicia de la Comunidad de Madrid", Otrosí, nº 10, diciembre 1999).

⁴¹F. Tomás y Valiente A orillas del Estado (Madrid, Taurus, 1996).

⁴²Véase por ejemplo 8º Barómetro Externo del CGPJ (2003) realizado conjuntamente con la Fundación BBVA. Vid. Al respecto Toharia (2003).



sobre las decisiones judiciales es una cosa (hasta cierto punto normal en una democracia, que como sistema social abierto y dinámico se caracteriza precisamente por el permanente entrecruce en su seno de presiones e intereses de todo tipo dentro de unas determinadas –y a veces elásticas- reglas del juego); que esos intentos tengan indefectiblemente (o frecuentemente) éxito, es otra cosa muy distinta. Lo primero no debe ser objeto de mayor escándalo, y de hecho a nadie escandaliza: la ciudadanía tiende a percibirlo con naturalidad. Lo segundo es lo que constituiría motivo justificado de alarma: pero sólo el 15% de los españoles tiende a pensar que el gobierno presiona sistemáticamente a los jueces y sistemáticamente consigue de ellos lo que pretende⁴³. Este porcentaje, por cierto, representa una proporción prácticamente idéntica a la del total de españoles que se desentienden del sistema de Justicia por considerar que ni es eficiente ni merece legitimidad social (Véase **TABLA 6.3**, en el capítulo 6 de esta Primera Parte).

En realidad el ciudadano medio no puede saber, fidedignamente y con certeza, la verdadera frecuencia con que los jueces pueden estar recibiendo presiones de unas u otras instituciones o grupos sociales ni, menos aún, la frecuencia con que acaban cediendo a las mismas. ¿Por qué entonces no calla cuando se le pregunta al respecto? Sin duda porque lo que se le solicita es una opinión y lo que sí tiene son sensaciones e impresiones (derivadas de lo que lee, oye o ha podido ver o incluso, en su caso, experimentar personalmente). Las respuestas que ofrece sobre la cuestión tienen así el valor de una sensación, reflejo de los múltiples estímulos que sobre la misma recibe.

Pues bien, teniendo en cuenta todas estas matizaciones, lo cierto es que los datos de opinión disponibles muestran que dentro de lo que puede ser considerado como una básica división de opiniones, normalmente han tendido a ser más numerosos los españoles que piensan que los jueces no gozan, en general, de total independencia a la hora de ejercer sus funciones que quienes piensan lo contrario⁴⁴ (Véase **TABLA 5.3.2**). Ahora bien, en el Barómetro más reciente (2005), por primera vez, se produce una clara ruptura de esta pauta de opinión: en efecto, ahora pasan a ser mayoría (50% frente a 43%) quienes creen que al dic-

⁴³Datos del 8º Barómetro Externo del CGPJ (2003) realizado conjuntamente con la Fundación BBVA. Vid. Al respecto Toharia (2003)

⁴⁴Algo, por cierto, que ocurre también en países como Francia o Italia (Véase Toharia, 2001: 98) para cuyos datos cabe sin duda aplicar también los criterios interpretativos aquí indicados.



TABLA 5.3.2

**GRADO DE ACUERDO CON LA FRASE:
“A la hora de enjuiciar un caso y de dictar sentencia los jueces suelen actuar con total independencia”**

	2005		2003		2000	
Muy de acuerdo	12	50	6	41	9	39
Bastante de acuerdo	38		35		30	
Poco de acuerdo	31	43	30	48	32	50
Muy poco o nada de acuerdo	12		18		18	
NS/ NC	7		11		11	

Fuente: Barómetros Externos del CGPJ correspondientes a los años considerados.

tar sentencia los jueces suelen actuar con total independencia. En 2000 estos porcentajes de respuesta eran los mismos, pero en la dirección contraria: 39% frente a 50%). Además, cabe verosíblemente entender que el 43% que ahora contesta negativamente lo que puede estar indicando no es que no perciba independencia judicial, sino que considera que ésta no es absoluta. Es decir, que o no alcanza, por lo general, el nivel máximo posible o que en determinados casos concretos pierde ese nivel óptimo⁴⁵.

Por otro lado, los datos de la TABLA 5.3.3 permiten comprobar que, desde la percepción ciudadana, los jueces serían algo más sensibles al tomar

TABLA 5.3.3

PORCENTAJES DE ESPAÑOLES QUE SE DECLARAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO CON CADA UNA DE 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	42	51	7
- Al dictar sentencia los tribunales suelen actuar sin dejarse influir por los intereses y presiones del Gobierno	36	56	8
- Al dictar sentencia los tribunales actúan sin dejarse influir por las presiones de grupos económicos o sociales	35	58	7

Fuente: 9º Barómetro Externo del CGPJ (2005).

⁴⁵Una matización adicional es que dentro de ese 42% que no se muestra de acuerdo con la afirmación de que los jueces actúan con total independencia, sólo el 10% dicen específicamente estar “muy poco” o “nada de acuerdo”; el 32% restante se consideran sólo “poco de acuerdo”.



TABLA 5.3.4

PORCENTAJES DE ESPAÑOLES QUE SE DECLARAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO CON CADA UNA DE LAS AFIRMACIONES SIGUIENTES EN 2000 Y 2005:

	2005	2000
Por lo general, al dictar sentencia los tribunales actúan sin dejarse influir por lo que digan los medios de comunicación	42	43
Por lo general, al dictar sentencia los tribunales actúan sin dejarse influir por los intereses y presiones del Gobierno	36	37
Por lo general, al dictar sentencia los tribunales actúan sin dejarse influir por las presiones de grupos económicos o sociales	35	38

Fuente: Barómetros Externos del CGPJ correspondientes a los años considerados.

sus decisiones a las posibles presiones de los medios de comunicación y a las de grupos económicos y sociales que a las del propio gobierno. Y esto parece corresponderse a una pauta estable en el tiempo, según los datos de la TABLA 5.3.4. Lo cual parece avalar la interpretación aquí sugerida respecto del modo en que, desde la población general, se percibe y entiende el tema de las presiones sobre la independencia judicial.



5.3.2 La imparcialidad de la Justicia.

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. El pluralismo interno de la magistratura española (es decir, su grado

de “imparcialidad estructural) es considerado en otro lugar de estas páginas (punto 5.4, más adelante). El presente punto se centra por tanto, exclusivamente, en lo que cabe entender como “imparcialidad funcional”.

De entrada cabe resaltar que en este aspecto también se registra una práctica unanimidad entre los profesionales jurídicos: entre los abogados españoles en ejercicio, ocho de cada diez consideran que, en general, los jueces son imparciales en su actuación⁴⁶. Este contundente testimonio de los abogados, en cuanto profesionales del derecho que, a la vez, están en constante contacto con los tribunales y representan a partes a quienes aquellos unas veces conceden y otras niegan la razón, reviste sin duda una especial significación.

Una vez más, entre la ciudadanía la evaluación del grado de imparcialidad *funcional* de la Administración de Justicia resulta más compleja y matizada que entre los profesionales y expertos, sin duda porque se trata también de una dimensión difícil de objetivar para el ciudadano medio. De entrada, y como muestra la TABLA 5.3.5, no parece existir todavía un estado de opinión sobre el tema establemente cristalizado en nuestra sociedad: las opiniones se presentan divididas, año tras año, a la hora de considerar si nuestros tribunales, en general, son imparciales, -si bien en el último Barómetro realizado (2005) vuelven a predominar ligeramente los que dan una respuesta positiva (cosa que no ocurría desde 1988). Esta básica división de opiniones parece indicar que pueden ser distintos los referentes que, de forma más directa y espontánea, acuden a la mente de cada persona entrevistada



TABLA 5.3.5

**GRADO DE ACUERDO, ENTRE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA CON LA FRASE:
“En general, los tribunales son imparciales en su actuación”**

	2005	2000	1990*	1988*	1986*	1985*
- Muy/ Bastante de acuerdo	48	43	37	49	40	48
- Poco/ Nada de acuerdo	46	46	45	39	42	26
NS/ NC	6	11	18	12	18	26

Fuente: Barómetros Externos del CGPJ correspondientes a los años considerados.

⁴⁶Vid. Barómetro de Opinión del Consejo General de la Abogacía Española (2003).

TABLA 5.3.6

**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	48	46	6
Sexo:				
- Hombre	47	52	43	5
- Mujer	53	44	48	8
Nivel de estudios:				
- Sin estudios, primarios incompletos	4	44	42	14
- Primer grado	8	44	43	13
- Primer ciclo	30	44	49	7
- Segundo ciclo	29	47	49	4
- Grado medio	12	56	40	4
- Universitario	16	55	41	4
Edad:				
- 18 a 34	31	53	43	4
- 35 a 54	39	49	46	5
- 55 y más	30	41	48	11
Clase social:				
- Alta/media-alta	37	51	45	4
- Media-media	44	46	47	7
- Media-baja/baja	19	46	45	9

* % que corresponde a cada grupo o categoría sobre el total.

Fuente: 9º Barómetro Externo del CGPJ (2005)

(y con independencia de sus condiciones socio-demográficas, que en este punto no son la base de diferencia alguna de criterio, como puede comprobarse en la TABLA 5.3.6 referida a 2005) cuando se le formula la pregunta.

Para empezar, parece una idea extendida en nuestra sociedad que la condición social de los imputados es algo que pesa en el ánimo de la Justicia, sesgando su modo de actuar. Es esta una idea generalizada de



TABLA 5.3.7

PORCENTAJE DE ESPAÑOLES QUE DICEN QUE, EN LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA, CADA UNO DE LOS SIGUIENTES TIPOS DE PERSONAS SUELEN SER TRATADOS MEJOR/IGUAL/PEOR QUE EL RESTO									
	2005			2003			2000		
	SUELEN SER TRATADOS..								
	Mejor	Igual	Peor	Mejor	Igual	Peor	Mejor	Igual	Peor
La gente rica e influyente	78	18	--	85	11	1	83	14	--
La gente de clase media	12	69	14	10	70	15	13	66	17
La gente humilde	1	37	58	1	32	64	--	32	64
Los grupos minoritarios	13	32	47	2	29	64	2	31	61
Las mujeres	10	59	26	4	54	37	4	52	38
Los hombres	15	72	8	11	72	12	13	69	12
Gente como usted	2	78	11	1	65	25	2	67	22

Fuente: Barómetros Externos del CGPJ correspondientes a los años considerados.

forma llamativamente homogénea pues la expresa la misma proporción de entrevistados en todos los grupos y sectores sociales como puede verse en la TABLA 5.3.8 que refleja datos de 2005, pero que no difieren significativamente de los obtenidos en algún Barómetro anterior. En dos palabras, la creencia dominante es que *los de arriba* son objeto de un trato especialmente bueno, frente a *los de abajo*, tratados especialmente mal (Véase TABLA 5.3.7). En realidad las respuestas de los españoles en este punto no sólo son básicamente estables en el tiempo sino también, milimétricamente paralelas a las que se obtienen en otros países⁴⁷. Pero si del plano de las ideas hechas (que expresan más resabios populares que vivencias reales) pasamos al plano de la experiencia personal el panorama al que se desemboca resulta muy distinto.

En efecto, el 78% 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 5.3.7). Y más aún: la proporción que cree ser tratada de forma igualitaria por la Justicia resulta ser prácticamente la misma entre las personas de clase alta/media-alta (85%), de clase media-media (77%) o de clase baja/media-baja (70%. Véase Tabla 5.3.9); entre los

⁴⁷Por ejemplo, en Estados Unidos. Véase J.J. Toharia, Opinión pública y Justicia (CENDOJ, 2001).



TABLA 5.3.8

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	78	69	58
Sexo:				
- Hombre	47	77	72	56
- Mujer	53	79	66	60
Nivel de estudios:				
- Sin estudios, primarios incompletos	4	77	57	67
- Primer grado	8	77	64	62
- Primer ciclo	30	82	61	65
- Segundo ciclo	29	81	69	59
- Grado medio	12	76	76	52
- Universitario	16	70	82	47
Edad:				
- 18 a 34	31	78	75	57
- 35 a 54	39	79	70	56
- 55 y más	30	78	60	64
Clase social:				
- Alta/media-alta	37	75	75	53
- Media-media	44	82	67	60
- Media-baja/baja	19	78	61	65

Fuente: 9º Barómetro Externo del CGPJ (2005).

jóvenes y los de más edad y entre hombres y mujeres. 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 parece confirmar que dicha impresión genérica constituye en realidad una respuesta tópica, es decir, un lugar común (o estereotipo convencional) que tan pronto como es contrastado con la experiencia personal (o realidad vivida) se desvanece.



TABLA 5.3.9

¿"LA GENTE COMO USTED" RECIBE EN LOS TRIBUNALES UN TRATO MEJOR, IGUAL O PEOR QUE EL RESTO DE LA GENTE?"
(Por clase social a la que pertenecen las personas entrevistadas)

	Alta- Media- Alta	Media- Media	Media- Baja- Baja
- Mejor	1	2	2
- Igual	85	77	70
- Peor	7	12	14

Fuente: 9º Barómetro Externo del CGPJ (2005).

Porque en realidad algo más de 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 por parte de los tribunales.

5.3.3.- Corrupción en la Administración de Justicia.

Los tres últimos Barómetros Externos de opinión del CGPJ (Séptimo, Octavo y Noveno) muestran como la reacción genérica inicial de los españoles cuando se plantea el tema de la posible existencia de alguna corrupción en la Justicia tiende a ser afirmativa: en conjunto, seis de cada diez cree en esa posibilidad (si bien al mismo tiempo tres de cada cuatro piensa que el nivel de corrupción que pueda existir en el mundo de la Justicia es igual o menor al encontrable en la Administración Pública, en el mundo económico y empresarial o en el político⁴⁸). Es decir, desde la percepción ciudadana el fenómeno de la corrupción, en la medida en que pueda existir en nuestra sociedad, puede producirse en cualquier ámbito 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 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*

⁴⁸Datos del Sexto Barómetro de Opinión del CGPJ (1997).



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 (dinámica en la que, según se pudo comprobar en la investigación piloto previa a la encuesta, resultaba muy difícil entrar 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 pretende 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 clara división de opiniones: a un 48% le parecería algo inverosímil, a un 47% algo creíble (Véase TABLA 5.3.10). 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.

Los datos contenidos en la TABLA 5.3.11 enfocan esta cuestión desde un ángulo distinto. Lo que aquí se plantea es cómo estimarían los entrevistados 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.

A su vez, cabe plantear lo que realmente significa la segunda alternativa (“depende de los casos”). Se trata de un supuesto menos ambiguo de



TABLA 5.3.10

RESPUESTAS DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA A LA PREGUNTA:
“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?”

	2005	2003	2000
Me resultaría creíble, algo que podría ir en serio	47	52	48
Me resultaría inverosímil, algo difícil de tomar en serio	48	36	40
NS/ NC	5	12	12

Fuente: Barómetros Externos del CGPJ correspondientes a los años considerados.

TABLA 5.3.11

RESPUESTAS DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA A LA PREGUNTA:
“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	31	21	13	16
b) Tiene muy pocas probabilidades	31	31	25	16	22
TOTAL: a)+ b)	61	62	46	29	38
c) Depende de los casos	23	22	24	21	23
d) Tiene bastantes probabilidades	7	7	17	30	22
e) Tiene muchas probabilidades	4	3	5	15	8
TOTAL: d) + e)	11	10	22	45	30

Fuente: 9º Barómetro Externo del CGPJ (2005)



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 prevenir 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: esto es, más un accidente excepcional que una posible e 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 matizaciones dentro de una única categoría genérica que expresaría que la corrupción es o inexistente o muy infrecuente.



Pues bien, sólo un 10% de los españoles diría a ese hipotético amigo extranjero que tiene probabilidades de conseguir sobornar a un juez. Un 11% daría esa misma respuesta para el caso de un policía. En cambio los porcentajes se hacen más sustanciales en el caso del personal de un Tribunal (22%), del personal de un Ministerio (30%) y, sobre todo, del personal de un Ayuntamiento (45%. Véase [TABLA 5.3.11](#)).

5.4 PLURALISMO INTERNO.

El Primer Barómetro Interno del CGPJ (1984) permitió comprobar el amplio grado de pluralismo ideológico y de estilos vitales existente ya entonces en el seno de la judicatura española. Esta información se completó con los datos del Segundo Barómetro Interno (1987), haciendo así posible componer, por primera vez, un retrato ideológico colectivo de nuestra judicatura. En esencia, el perfil emergente de quienes componen nuestra magistratura resultó ser llamativamente paralelo

al del conjunto de nuestra sociedad. Incluso la práctica totalidad de los jueces (86%) declaraba preferible la democracia a cualquier otra forma de gobierno en momentos en que una sustancial parte de la población vacilaba o expresaba reticencias al respecto (véase TABLA 5.4.1).

TABLA 5.4.1

PORCENTAJE DE JUECES, FUNCIONARIOS CIVILES Y POBLACIÓN GENERAL QUE SE MUESTRA DE ACUERDO CON CADA UNA DE LAS FRASES SIGUIENTES			
PROFESIÓN:	JUECES	FUNCIONARIOS	POBLACIÓN GENERAL *
• La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	86	89	49
• La democracia no son sólo los partidos, pero sin partidos políticos no hay democracia	80	81	--

En la TABLA 5.4.2 puede comprobarse el llamativo paralelismo en el auto-posicionamiento ideológico expresado por los jueces y por el conjunto de la población. Hasta los porcentajes de no respuesta resultan sensiblemente iguales. Esta básica sintonía ideológica de conjunto se mantiene, como puede apreciarse, a lo largo del tiempo y nada invita a



TABLA 5.4.2

AUTO-UBICACIÓN IDEOLÓGICA (EN UNA ESCALA IZQUIERDA/ DERECHA, DE 1 A 10) DE JUECES Y POBLACIÓN GENERAL.						
	Jueces 1984	Población General 1984*	Jueces 1987	Población General 1987**	Jueces 1990	Población General 1989***
Izquierda (1-4)	26	35	27	34	29	34
Centro (5-6)	32	30	37	21	26	22
Derecha (7-10)	8	12	6	11	6	13
NS-NC	34	23	30	34	39	31
MEDIA	4.86	4.83	4.81	4.65	4.63	4.74

Fuente: Para Jueces, Barómetros Externos del CGPJ correspondientes a los años considerados. Para Población general: *Estudio nº 1439 del Centro de Investigaciones Sociológicas.; ** Revista REIS nº 40. Datos de Opinión. Actitudes ante el terrorismo y la inseguridad ciudadana; *** Revista REIS nº 49. Datos de Opinión. Cultura Política.

TABLA 5.4.3

**¿HASTA QUÉ PUNTO ESTÁ USTED DE ACUERDO
CON LAS AFIRMACIONES SIGUIENTES?**
% entrevistados que opinan “Mucho o bastante”

	2005	2003	2000
Todos los jueces tienen, en el fondo, una forma de ser y de ver la vida muy similar	29	40	34
Entre los jueces hay aproximadamente la misma proporción de personas de derecha, de centro y de izquierda que en el conjunto de la sociedad	54	45	52

Fuente: Barómetros Externos del CGPJ correspondientes a los años considerados.

pensar, a falta de datos más recientes, que haya podido quebrarse en los últimos años. Sencillamente, la composición ideológica de la judicatura española es sustancialmente paralela a la del conjunto de la ciudadanía: hay entre los jueces la misma proporción de personas de izquierda, centro o derecha que en el conjunto de la población nacional.

La sociedad española es consciente de esta sintonía ideológica de base con su judicatura: en conjunto, los españoles tienden a reconocerse en sus jueces: la mayoría opina en efecto que entre éstos “hay aproximadamente la misma proporción de personas de derecha, de centro y de izquierda que en el conjunto de la sociedad” (Véase **TABLA 5.4.3**). Y asimismo apenas un tercio considera que “todos los jueces tengan, en el fondo, una forma de ser y de ver la vida muy similar”: la percepción ciudadana es que la judicatura es plural en su composición. Las **TABLAS 5.4.4** y **5.4.5** permiten comprobar que, en líneas generales, estas dos ideas están extendidas de forma homogénea a todo lo largo de nuestra sociedad, con independencia de las características ideológicas o socio-demográficas de las personas entrevistadas.



¹⁶Pacto para la Reforma de la Justicia suscrito por los dos principales partidos del Parlamento español (PP y PSOE) en Mayo de 2001.

TABLA 5.4.4

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	29	66	5
Sexo:			
- Hombre	30	65	5
- Mujer	28	66	6
Nivel de estudios:			
- Sin estudios, primarios incompletos	41	43	16
- Primer grado	35	52	13
- Primer ciclo	36	57	7
- Segundo ciclo	27	69	4
- Grado medio	20	76	4
- Universitario	20	78	2
Edad:			
- 18 a 34	25	72	3
- 35 a 54	27	68	5
- 55 y más	34	55	11
Clase social:			
- Alta/media-alta	23	73	4
- Media-media	31	63	6
- Media-baja/baja	36	56	8
Autoubicación ideológica			
- Extrema izquierda	30	68	2
- Izquierda	24	73	3
- Centro-izquierda	22	76	2
- Centro	32	64	4
- Centro-derecha	24	70	6
- Derecha	30	65	5
- Extrema derecha	44	51	5



TABLA 5.4.5			
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	54	27	19
Sexo:			
- Hombre	54	29	17
- Mujer	53	24	23
Nivel de estudios:			
- Sin estudios, primarios incompletos	59	17	24
- Primer grado	58	14	28
- Primer ciclo	56	22	22
- Segundo ciclo	51	31	18
- Grado medio	48	33	19
- Universitario	55	29	16
Edad:			
- 18 a 34	51	33	16
- 35 a 54	53	27	20
- 55 y más	57	19	24
Clase social:			
- Alta/media-alta	53	30	17
- Media-media	55	25	20
- Media-baja/baja	53	23	24
Autoubicación ideológica			
- Extrema izquierda	39	46	15
- Izquierda	47	35	18
- Centro-izquierda	50	38	12
- Centro	58	22	20
- Centro-derecha	60	20	20
- Derecha	63	23	14
- Extrema derecha	39	44	17



5.5 ¿JUECES O JURADO? UNA OPINIÓN PÚBLICA DE IDA Y VUELTA.

Pese a la trascendencia simbólica generalmente atribuida a la cuestión del jurado lo cierto es que constituye una institución de incidencia puramente marginal en nuestra vida procesal penal⁴⁹. Por otro lado, la acogida que los españoles le han dispensado, desde mucho antes incluso de su entrada en vigor, ha sido siempre profundamente ambivalente: partidarios de su existencia, y a la vez profundamente reacios a participar en su actividad (Toharia:1987).

Desde la entrada en funcionamiento del jurado, los estados de opinión a su respecto prevalecientes en la sociedad han sido objeto de indagación periódica. La pauta de respuestas obtenida durante muchos años parecía congruente con la mala imagen global que la Justicia parecía tener: la mayoría de los ciudadanos decía preferir, llegado el caso, ser juzgados por un jurado más que por jueces profesionales; y más aún: era asimismo mayoritaria la idea de que un jurado lograría ser más justo que un tribunal profesional. 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 lastres estructurales. Sin embargo entre 1996 y 1997 la opinión sobre el tema experimentó un espectacular vuelco, prácticamente sin precedentes en el análisis de la opinión pública sobre la Justicia: la confianza en el jurado se



	2005	2003	2000	1997	1996	1992	1990	1987	1986	1985	1983
“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	52	43	38	54	37	29	29	26	32	31	32
Un jurado	37	41	49	32	49	50	45	47	43	45	44
NS/NC	11	16	13	14	14	21	26	27	25	24	24

Fuente: De 1983 a 1996, Banco de Datos del CIS. De 1997 a 2005, Barómetros Externos del CGPJ correspondientes a los años considerados.

⁴⁹En 2004 se celebraron en toda España un total de 414 juicios con jurado. Como referencia comparativa, en ese mismo año los juzgados de lo penal terminaron 143.169 casos y los juzgados de instrucción 2.559.803

TABLA 5.5.2

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?							
	2005	2003	2000	1997	1996	1992	1987
Los jueces	67	59	50	55	41	30	28
Un jurado	24	28	39	34	48	54	46
NS/NC	9	13	11	11	11	26	26

Fuente: De 1987 a 1996, Banco de Datos del CIS. De 1997 a 2005, Barómetros Externos del CGPJ correspondientes a los años considerados.

hundió, resurgiendo en cambio con fuerza la credibilidad de la justicia profesional. Desde entonces el jurado parece incapaz de recuperar su anterior credibilidad, al tiempo que se consolida y acrecienta la idea de que es más probable que sean los jueces y no el jurado quien dicte una sentencia justa (quienes así piensan representan ya ahora el 67%. Véase TABLA 5.5.2). Al mismo tiempo, pasa a ser claramente mayoritaria entre los entrevistados la preferencia por los jueces frente al jurado en el supuesto hipotético de que hubieran de ser juzgados en un caso criminal (Véase TABLA 5.5.1), rompiéndose así de forma inequívoca la anterior larga tendencia en favor del jurado. Por lo que a la ciudadanía respecta, y en el momento actual, el debate juicio con jurado/juicio por jueces profesionales parece así rotundamente zanjado a favor de la segunda de estas opciones.



GRÁFICO 5.1.- “SI FUERA USTED 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?”

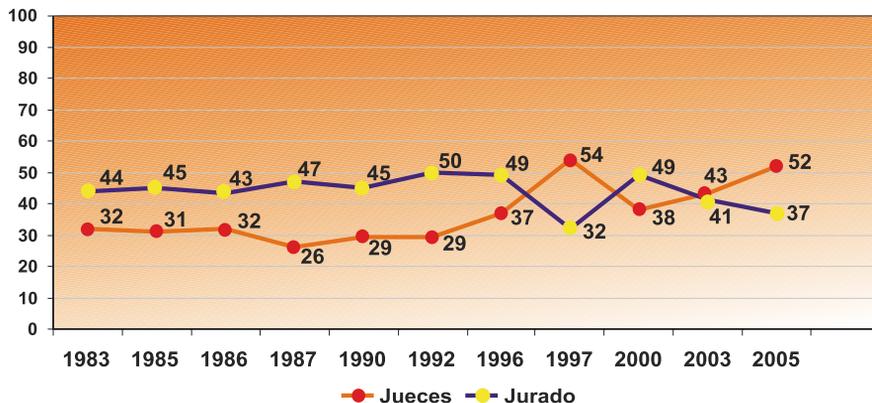
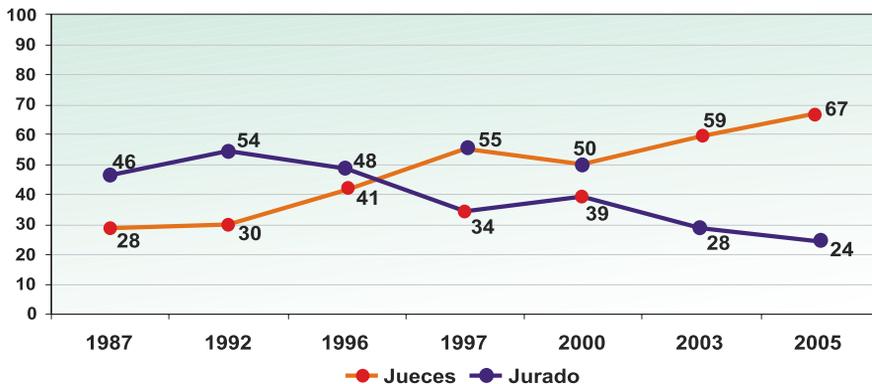


GRÁFICO 5.- “EN SU OPINIÓN ¿QUIÉN ESTA EN MEJORES CONDICIONES DE DICTAR UNA SENTENCIA JUSTA: LOS JUECES O EL JURADO?”



6.- ACTITUDES CIUDADANAS ANTE LA JUSTICIA: UNA TIPOLOGÍA⁵⁰.



Si, por lo general, la imagen que de la Justicia se obtiene en los sondeos de opinión parece tan informe y gelatinosa, la necesidad de un protocolo de análisis que ordene y vertebre lo que se aparece como desordenado e invertebrado parece imprescindible. A partir del Séptimo Barómetro Externo del CGPJ he podido ir refinando un posible esquema analítico articulado en torno al mismo doble eje que suele utilizarse en el análisis de las instituciones públicas: el nivel de eficiencia y el grado de *legitimidad* social⁵¹ de las mismas. En el caso de la Justicia no ha solido enfocarse el análisis desde esta doble perspectiva. Normalmente la atención ha tendido a limitarse a lo que resulta más obvio y directamente perceptible, es decir, a las cuestiones relativas a la eficiencia de los tribunales mientras que el segundo gran eje temático (es decir, el referido a la legitimidad social) ha sido sistemáticamente olvidado, como si no existiera o como si fuera irrelevante. Es decir, como si la Justicia se encontrara en libre flotación institucional, en una suerte de exclusivo y aséptico limbo. En realidad forma irremediamente parte del sistema político y no precisamente con un grado reducido de protagonismo.

Por *eficiencia* de los tribunales debe entenderse su capacidad para producir respuestas eficaces y efectivas a las cuestiones que le son sometidas. En consecuencia la eficiencia depende directamente: a) del grado de rapidez y diligencia en la tramitación de asuntos (es decir, de su *eficacia*); y b) del grado de *efectividad* real, a efectos prácticos, de la sen-

⁵⁰En esta sección sintetizo ideas expuestas con más extensión en “Las encuestas de opinión y las decisiones políticas: el caso de la evaluación y la reforma de la Justicia”, REIS, 2002.

⁵¹La idea de que, en un contexto democrático, la estabilidad (y por tanto el éxito funcional) de las instituciones públicas depende de la forma en que sean evaluadas por la ciudadanía en cuanto a su eficiencia y su legitimidad fue propuesta originalmente por Lipset (1959:108-109 y 1960: 77-98) y posteriormente refinada y consolidada por Linz (1978:16-23).

tencia emitida; es decir, del grado en que las decisiones judiciales logran ser adecuada y puntualmente ejecutadas⁵². Por extensión, dentro del concepto de “eficiencia” queda incluido también todo lo que de forma genérica cabe definir como “logística judicial” (grado de preparación y competencia profesional de los jueces, cantidad y calidad de los medios instrumentales de todo tipo de que pueden disponer, cantidad y calidad del personal auxiliar, disponibilidad de asistencia pericial adecuada, etc...).

El concepto de *legitimidad social* alude en esencia al grado de confianza y de credibilidad social que una institución (el sistema de Justicia en este caso) logra merecer entre la ciudadanía⁵³. Es éste un rasgo imprescindible de los sistemas de Justicia, no un atributo opcional con el que pueden o no aparecer ornados: de una Justicia eficiente pero sin autoridad moral difícilmente puede esperarse que logre llevar a cabo con éxito las funciones que tiene encomendadas. El buen sistema de Justicia debe generar en sus usuarios (reales o potenciales) el convencimiento de que sus asuntos van a ser tratados no sólo diligente y competentemente sino además de la forma más ecuánime, recta y equilibrada posible. De esto último depende fundamentalmente su fiabilidad, es decir, su legitimidad social. A fin de cuentas, es en esta expectativa básica en lo que se basa la justificación de la expropiación a los particulares de la posibilidad de hacerse justicia a sí mismos. La buena Justicia necesita aparecer como confiable y digna de respeto: de ello dependerá su *auctoritas*.

El nivel de legitimidad social correspondiente a un sistema de Justicia puede ser entendido como el residuo cristalizado de la forma en que la ciudadanía le percibe y evalúa en relación con rasgos básicos tales como su nivel de independencia e imparcialidad y, sobre todo, su grado de accesibilidad para el usuario, el trato que le dispensa y su grado de transparencia a la hora de dar cuenta de su funcionamiento de conjunto. La legitimidad social no es un rasgo institucional objetivo que se pueda establecer o imponer por decreto. Es algo “*que es concedido o retirado por cada miembro de la sociedad día tras día. No existe fuera de las acciones y actitudes de los individuos*” (Linz, 1978:17). Constituye una

⁵²Adapto aquí la conceptualización de “eficacia” y “efectividad” de Linz (1978:16-23).

⁵³Linz (1978:20).



creencia social compartida que surge en un determinado momento, que se mantiene, que puede experimentar crisis e incluso llegar a desaparecer: nunca se la puede dar por segura ni puede predecirse su duración. Pero su evolución sí puede ser monitorizada. Constituye, en efecto, una dimensión prototípicamente idónea para ser objeto de un seguimiento regular y preciso mediante la técnica de encuesta.

Es pues en torno a estos dos grandes ejes temáticos (legitimidad social/eficiencia) como cabe organizar el análisis de los datos de encuesta referidos a la Administración de Justicia. La consideración simultánea de los MISMOS permite reemplazar el usual retrato de la Justicia elaborado con un tópico y grueso trazo negro, por otro más matizado y preciso que permite apreciar zonas de luces y sombras y acotar mejor los puntos problemáticos y sus posibles causas. Además, la reorganización de los distintos rasgos caracterizadores de la Justicia en torno a dicho doble eje permite la construcción de tipologías tanto de sistemas de Justicia como de actitudes ciudadanas a su respecto.

La **TABLA 6.1** recoge las cuatro principales situaciones-tipo en que, según que su nivel de eficiencia y de legitimidad sea alto o bajo⁵⁴, pueden encontrarse los sistemas de Justicia. La casilla A (alta legitimidad social, alta eficiencia) correspondería a la que cabe considerar sin duda como situación ideal. Los sistemas de Justicia de países como Finlandia, Dinamarca o Austria podrían, en líneas generales, encajar aquí. La casilla D, por el contrario, tipifica la peor situación posible (baja legitimidad social y baja eficiencia): estaríamos ante un sistema en quiebra total. La casilla B (baja legitimidad social, alta eficiencia) corresponde a situaciones peculiares (y sin duda transitorias) en que la básica calidad funcional de la Justicia no logra compensar el recelo y desconfianza que como institución despierta entre la ciudadanía. La Justicia surafricana en los años finales del *apartheid* podría encajar en esta descripción. Finalmente, la casilla C (alta legitimidad social, baja eficiencia) correspondería a casos como los de España, Francia, Portugal, Italia y Bélgica.

A partir de estos mismos parámetros cabe asimismo construir una tipología básica de actitudes ciudadanas respecto del sistema de Justicia



⁵⁴Evidentemente, este elemental planteamiento dicotómico puede ser refinado sustituyéndolo por un continuo o escala con alternativas más graduadas.

que queda resumida en la TABLA 6.2 y que permite establecer una suerte de “mapa actitudinal”. De aquellas personas que evalúan de forma positiva tanto la eficiencia como la legitimidad de la Justicia cabe decir que se encuentran en una situación de básica “identificación” con la misma. En consecuencia cabe esperar de los mismos un sentimiento de apoyo y lealtad a su respecto. Un segundo grupo (los “expectantes”) estaría compuesto por quienes valorando positivamente la legitimidad del sistema tienen en cambio quejas en cuanto a su eficiencia. La actitud de conjunto predominante en este grupo fluctuaría entre la lealtad y la decepción crítica (o propensión a expresar quejas: “voz”, por decirlo con la terminología de Hirschman). Quienes, en cambio, evalúan de forma positiva el grado de eficiencia y de forma negativa el nivel de legitimidad se encuentran en situación de básico “recelo”, a mitad de camino entre la “voz” y el desentendimiento (o “salida”, siguiendo con Hirschman) respecto del sistema de Justicia. Por último quienes no reconocen a la Justicia ni eficiencia ni legitimidad se encuentran a su respecto en clara situación de “desentendimiento”. Esta tipología permite calibrar el peso relativo que, entre la ciudadanía de un país determinado, puede tener cada una de estas cuatro actitudes básicas respecto de la Justicia. Ello, a su vez, puede permitir el diseño de políticas de reforma y de comunicación que al aumentar la transparencia del sistema y su comprensión faciliten la progresiva identificación con el mismo de quienes se encuentran en cualquiera de las otras tres situaciones. Obviamente, el ideal sería que la totalidad, o casi totalidad, de los ciudadanos se declarasen identificados con su sistema de Justicia. A efectos prácticos, resulta probablemente suficiente con que lo haga una mayoría razonable y que los “desentendidos” representen tan sólo una fracción reducida.

En el caso de España, y con los datos del 9º Barómetro Externo del CGPJ (2005), se puede distribuir a la población española entre estos cuatro grandes tipos de actitudes. El resultado, que queda recogido en la Tabla 6.3 no resulta especialmente desalentador, contra lo que el diagnóstico de apresurado trazo grueso sobre la imagen de la Justicia podría haber hecho esperar. En efecto, el grupo claramente más nume-



roso correspondería, en esta tipología, a los identificados con la Justicia (45%), seguido del de los expectantes (27%). Es decir, en conjunto siete de cada diez ciudadanos (el 72%) perciben a la Justicia como creíble y confiable, si bien tres de cada diez (el 27%) critican su grado de eficiencia. En contraste, los que se muestran más críticos a su respecto (es decir, los “desentendidos”) no pasarían de constituir sino un 18%.

TABLA 6.1

EVALUACIÓN DEL GRADO DE EFICIENCIA Y DE LEGITIMACIÓN SOCIAL DE UN SISTEMA DE JUSTICIA

		Legitimidad social: confianza y credibilidad	
		Alta	Baja
Eficiencia	Alta	(A) Alta legitimidad social, alta eficiencia	(B) Baja legitimidad social, alta eficiencia
	Baja	(C) Alta legitimidad social, baja eficiencia	(D) Baja legitimidad social, baja eficiencia



TABLA 6.2

Evaluación ciudadana del sistema de Justicia en cuanto a su grado de...		Sentimiento dominante respecto del sistema de Justicia	Actitud esperable respecto del sistema de Justicia
Eficiencia	Legitimidad social		
Alta	Alta	Identificación	Lealtad
Baja	Alta	Expectación	Voz/Lealtad
Alta	Baja	Recelo	Voz/Salida
Baja	Baja	Desentendimiento	Salida/negativa a entrar

TABLA 6.3			
IDENTIFICACIÓN, DECEPCIÓN, DESCONFIANZA Y ALIENACIÓN RESPECTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA ENTRE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA (JULIO 2005)			
		Legitimidad social: confianza y credibilidad	
		Alta	Baja
Eficiencia	Alta	IDENTIFICADOS 45%	RECELOSOS 10%
	Baja	EXPECTANTES 27%	DESENTENDIDOS 18%

Fuente: 9º Barómetro Interno del CGPJ.

Nota: el cuadro se basa en las respuestas dadas a las dos preguntas siguientes:

- a) **Eficiencia:** “¿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?”. En la Tabla se agrupa, por un lado, quienes responden “muy bien” o “bien” (“Eficiencia alta”) y los que contestan “regular” (“Eficiencia media”). Esta alternativa de respuesta, no sugerida a los entrevistados pero expresada espontáneamente por el 31%, puede ser razonablemente interpretada como expresiva de una valoración básicamente positiva pero con sustanciales reparos. Por otro lado (“Eficiencia baja”) se agrupa a quienes contestan “mal” o “muy mal”.
- b) **Legitimidad social:** 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” agrupándose por un lado las respuestas “muy de acuerdo” y “bastante de acuerdo” (“Legitimidad social alta”) y, por otro, las respuestas “poco de acuerdo” y “nada de acuerdo” (“Legitimidad social baja”).

En el presente cuadro no se toman en cuenta a quienes no respondieron (NS/NC) a alguna de estas dos preguntas

