

La Justicia ante el espejo:
**25 años de estudios
de opinión del CGPJ**

© Copyright 2005. Consejo General del Poder Judicial

C/ Marqués de la Ensenada, XX,

Quid facepes orbit achui pernu mo ne factu simus
a nonsulintem, egerui vivives, qui forem, nos
vertem is oc tam acercena, avocum inte, audam et publis,
C. M. Catro et num publium quit. Ad fachum pribus
patus noc tam tum tantess nariam orunium nt. Quam ina

Deposito Legal:
Impreso en España

La Justicia ante el espejo:
**25 años de estudios
de opinión del CGPJ**

Autores

José Juan Toharia Cortés

Juan José García de la Cruz Herrero

ÍNDICE

Primera parte:
la imagen externa e interna
de la justicia
(*José Juan Toharia*)

Introducción:

Los barómetros de opinión del CGPJ, una iniciativa sin precedentes.

- 1.- Veinticinco años después: cambios en la sociedad,
cambios en la justicia.
- 2.- Qué nos enseñan veinticinco años de estudios
de opinión sobre la justicia.
- 3.- La valoración del funcionamiento como punto de partida
- 4.- Las zonas de sombra en la imagen de la justicia
 - 4.1 Una justicia lenta, poco accesible, desconcertante
 - 4.2 El cgpj: una institución en penumbra
- 5.- Las zonas de luz: una justicia con credibilidad y auctoritas
 - 5.1 Garante de la democracia, tuteladora de derechos
 - 5.2 Jueces preparados y competentes
 - 5.3 Independencia e imparcialidad
 - 5.4 Pluralismo interno
 - 5.5 ¿Jueces o jurado? Una opinión pública de ida y vuelta
- 6.- Actitudes ciudadanas ante la justicia: una tipología

Bibliografía



Segunda parte:
la justicia vista por sus usuarios
(*Juan José García de la Cruz*)

Introducción

- 7.- Los usuarios son los que más han apreciado las mejoras de la Administración de Justicia
- 8.- La mayoría de las veces la Justicia no es lenta: plazo razonable para los usuarios
- 9.- Los niños como usuarios de la Justicia Penal
- 10.- La valoración de unos usuarios especiales: los presos
- 11.- Sin animadversión: la valoración global de la situación de la Justicia por parte de los abogados habitualmente litigantes (AHL)
- 12.- Valoración detallada de los Tribunales de la jurisdicción penal (AHL)
- 13.- Valoración detallada de los Tribunales de la jurisdicción civil (AHL)
- 14.- Valoración detallada de los Tribunales de la jurisdicción de lo social (AHL)
- 15.- Valoración detallada de los Tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo (AHL)
- 16.- Recapitulación. Las encuestas de calidad, un instrumento que todavía tiene que consolidarse: logros y limitaciones



PRIMERA PARTE

LA IMAGEN EXTERNA E INTERNA DE LA JUSTICIA

José Juan Tobaría Cortés



*A FEDERICO CARLOS SÁINZ DE ROBLES Y EN
MEMORIA DE RAFAEL MARTÍNEZ EMPERADOR,
QUE TUVIERON LA IDEA DEL PRIMER BARÓMETRO
EXTERNO E INTERNO DEL CGPJ. A LOS
INTEGRANTES DE AQUEL PRIMER CONSEJO,
Y A LOS DE LOS CUATRO CONSEJOS SIGUIENTES,
QUE HAN HECHO POSIBLE LA PROLONGACIÓN,
HASTA HOY, DE AQUELLA INICIATIVA.*



INTRODUCCIÓN:

LOS BARÓMETROS DE OPINIÓN DEL CGPJ, UNA INICIATIVA SIN PRECEDENTES.

En 1984, y gracias a la iniciativa del que fue primer Presidente del Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ), Federico Carlos Sainz de Robles, y de Rafael Martínez Empeador, Vocal de ese primer Consejo, pude iniciar una serie pionera, e ininterrumpida durante los dos decenios siguientes y aún activa, de estudios de opinión sobre la Justicia española. No hay en el mundo ninguna institución judicial equivalente o comparable al CGPJ que haya promovido, y que por tanto disponga, de un arsenal de datos de similar magnitud sobre la percepción ciudadana respecto de la Administración de Justicia. Es éste, me parece, un hecho especialmente digno de resaltar por cuanto refleja la permanente sensibilidad del Consejo, con independencia de las personas concretas que en cada etapa lo han pilotado, por seguir el pulso de la opinión ciudadana respecto de la situación, funcionamiento y cambios de nuestra Justicia. Un pulso, por cierto, con frecuencia poco halagüeño lo cual sin duda realza el mérito de la continuidad de tales estudios.

He tenido la fortuna, y el honor, de haber podido dirigir todos esos estudios, que ha continuación enumeraré, y buena parte de mi propia vida académica y profesional se ha visto así estrechamente ligada a esta iniciativa, única y ejemplar, del CGPJ. Se entenderá así fácilmente mi agradecimiento y afecto, profundos, por esa institución. Y aún habré



de añadir, como motivo adicional y especialmente valorable de agradecimiento, que nunca, ni antes ni ahora, ni del actual Consejo ni de ninguno de los anteriores, he tenido la más mínima limitación, traba o censura a la hora de diseñar, realizar o analizar la ya amplia serie de Barómetros de Opinión del CGPJ. He disfrutado de la más amplia libertad intelectual y creo justo, además de agradecerlo, resaltarlo como ciertamente merece..

En total, el CGPJ ha realizado nueve Barómetros Externos de Opinión, es decir, nueve encuestas referidas a muestras estadísticamente representativas de la población nacional. Las fechas de realización de estos Barómetros han sido las siguientes¹ : 1984, 1985, 1986, 1988, 1990, 1997, 2000, 2003 y 2005.

Junto a estos Barómetros Externos, el CGPJ ha realizado también seis Barómetros Internos de Opinión, es decir, encuestas referidas a muestras estadísticamente representativas de jueces y magistrados en activo² , con un séptimo pendiente de realización en este mismo año de 2005. Estos Barómetros Internos, cuyo objetivo es medir el clima interno de opinión dentro de la magistratura, se han realizado en las siguientes fechas: 1984, 1987, 1990, 1993, 1999 y 2003. Es de resaltar la impecable colaboración, en cada uno de tales Barómetros Internos de los jueces y magistrados entrevistados, que con su receptividad hicieron posible el éxito de una empresa que, en sus orígenes, pudo a muchos parecer incierta y aun irrealizable.

Toda la información recogida en estos quince Barómetros hasta ahora realizados (nueve Externos y seis Internos) se encuentra disponible en el Banco de Datos del CENDOJ, y ha ido siendo publicada, además, en distintos números de la revista Poder Judicial. Además, con la correspondiente autorización del Consejo, he podido utilizar buena parte de todo ese material en varias publicaciones mías³.



¹El Octavo Barómetro (2003) fue financiado por la Fundación BBVA, como parte del Foro sobre la Reforma de la Justicia, organizado conjuntamente por la FBBVA y el CGPJ y celebrado en la sede de la FBBVA, en Madrid, en Junio de 2003.

²El primer antecedente de este tipo de encuesta fue la que realicé en 1972, y cuyos resultados fueron publicados en mi libro *El Juez español. Un análisis sociológico* (Madrid, Tecnos, 1975). El libro, por cierto, me valió la apertura de diligencias previas a un procesamiento por el contenido de su Capítulo 10 ("Justicia y Política"). Los acontecimientos de finales de 1975, y el subsiguiente cambio de régimen, permitieron, felizmente, que ese procesamiento quedara en una mera anécdota.

³Especialmente, Toharia (1987), Toharia (2001) y Toharia (2003).

El objetivo del presente texto es presentar, con ocasión del 25º aniversario de la primera Ley Orgánica del Poder Judicial, un balance selectivo, pero suficientemente ilustrativo, de toda la información demoscópica reunida sobre nuestra Administración de Justicia a lo largo de los dos últimos decenios. No se ha perseguido aquí tanto la exhaustividad en el análisis como la sencillez expositiva y la articulación de los distintos datos en torno a un hilo conductor que facilite su comprensión e interpretación. Obviamente, las páginas que siguen no pueden ser sino fuertemente tributarias de los distintos Informes que en cada fecha redacté para cada uno de los Barómetros, así como de varios textos míos ya publicados sobre este tema⁴: las páginas que siguen vienen a representar una síntesis actualizada de los datos y análisis de cada una de las quince oleadas barométricas que cuyo objetivo es ofrecer una visión de conjunto sucinta y clara de lo que, en el momento actual, cabe concluir respecto del estado de opinión en nuestra sociedad en relación con la Administración de Justicia.



⁴ En este sentido, he de expresar mi agradecimiento a la Fundación BBVA por la autorización para utilizar aquí materiales de *La imagen ciudadana de la Justicia* (citado aquí como Toharia, 2003).

1.- VEINTICINCO AÑOS DESPUÉS: CAMBIOS EN LA SOCIEDAD, CAMBIOS EN LA JUSTICIA.

En 1980 fue promulgada la primera Ley Orgánica que regulaba la estructura y funcionamiento del CGPJ. Veinticinco años después la sociedad española no es ya la misma. Su Administración de Justicia, tampoco. El propósito de este primer capítulo es subrayar, con algunos datos espigados entre la profusión de los que al efecto cabría aportar, la intensidad de esos cambios, a modo de sucinto y básico marco contextualizador de los datos de opinión que van a ser considerados después.

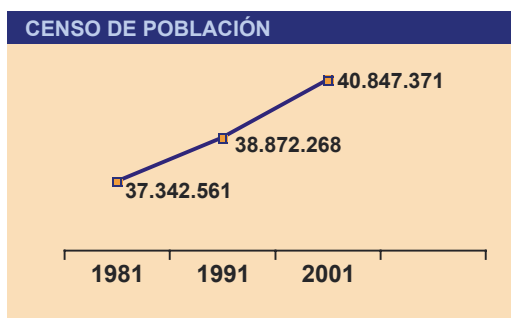


1.1 UNA SOCIEDAD DISTINTA.

Quizá quepa resumir en tres rasgos especialmente relevantes, la profundidad e intensidad de los cambios experimentados por la estructura social española:

a) nuestra población, pese al mínimo nivel de fecundidad que ha experimentado durante estos dos decenios últimos, ha seguido creciendo, como puede verse en el Gráfico 1;

GRÁFICO 1.1



Fuente: censo de población. INE

b) al mismo tiempo camina hacia la estabilización demográfica, pero a través de un complejo y convulso camino que alterna una fase primera expansiva (y que hace que en 2001 nuestro perfil demográfico se asemeje al de una bombilla invertida) con una posterior fase contractiva (en la que el envejecimiento poblacional, es decir, la acumulación de personas en las edades más elevadas –resultante del efecto combinado de la baja mortalidad y de la baja natalidad- hará que hacia 2025 el perfil demográfico sea exactamente el inverso del anterior) para, en un horizonte medio (hacia 2050), terminar desembocando en una sociedad que cabría considerar ya demográficamente estabilizada, con proporciones sustancialmente similares de personas en cada uno de los distintos tramos de edad (VÉASE GRÁFICO 2.2).

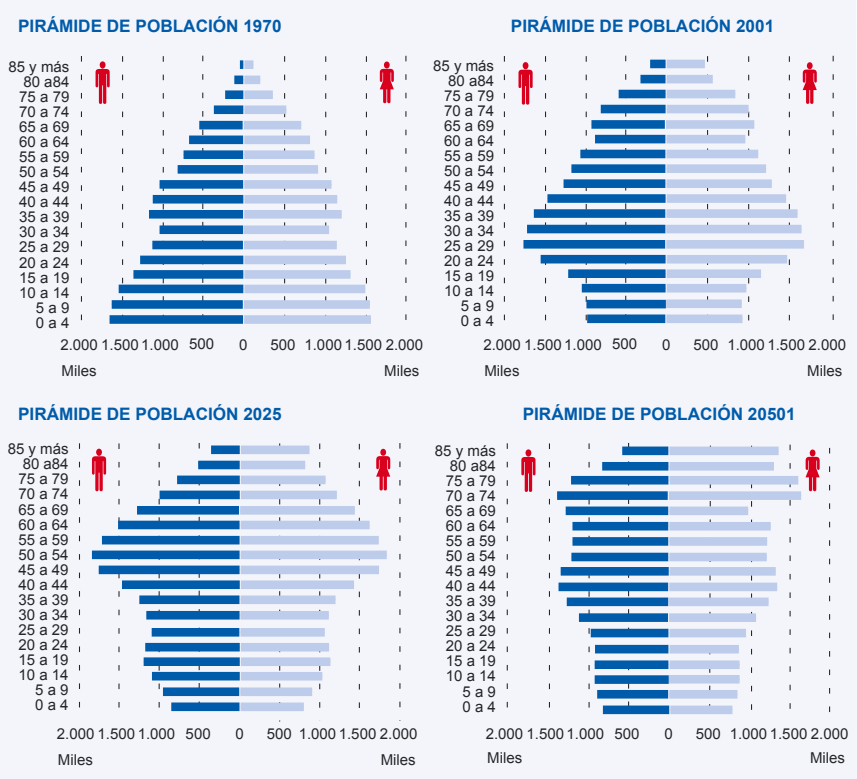
c) El nivel educativo del conjunto de la población ha cambiado radicalmente: hace un cuarto de siglo, la mayoría de los españoles (el 54,7%) tenía sólo estudios primarios; en 2002 la clara mayoría (60,5%) tenía ya en cambio estudios medios o superiores, como puede verse en la TABLA 1.1.1

TABLA 1.1.1		
POBLACIÓN ESPAÑOLA DE 16 Y MÁS AÑOS DE EDAD POR NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS (EN %)		
	1978	2002
- Analfabetos/Sin estudios	25,2	14,3
- Primarios	54,7	25,3
- Medios/FP/Superiores	20,1	60,5

Fuente: INE

d) Además, en el tiempo transcurrido desde 1980 se ha producido la plena consolidación del sistema democrático así como el total asentamiento del Estado de las Autonomías, el más ambicioso proceso de descentralización jamás emprendido en nuestro país. En los últimos cuatro decenios España ha pasado de ser un país pobre a ser una de las principales economías mundiales, de contar con una dictadura a

GRÁFICO 2.2



constituirse en una democracia estable, y de estar fuera del proceso de integración europea a ocupar un lugar destacado en la Unión Europea: un balance que difícilmente cabe no calificar de espectacular.

**1.2 Una Justicia en cambio:
ya no un “seiscientos”, todavía no un Porsche.**

A mediados de los ochenta, la situación de nuestra Justicia pudo ser sintetizada del siguiente modo:



“El funcionamiento de la administración de Justicia española podría ser resumido en la siguiente formulación paradójica: funciona a la vez mal y no tan mal. Sencillamente todo depende de los parámetros que consideremos para efectuar nuestra evaluación. Si por un lado ponemos en relación el funcionamiento actual de nuestra Justicia con el que, idealmente, deberían tener a estas alturas del siglo XX los tribunales de un país occidental e industrializado, la conclusión habrá de ser por fuerza negativa. En cambio si ponemos en relación dicho funcionamiento con el que, dada su actual estructura y medios, cabría razonablemente esperar de ella ¿cómo no tildarlo sencillamente de sorprendente? El propietario de un humilde “seiscientos” no puede concluir sin más que su automóvil funciona muy mal simplemente porque no le da las prestaciones de un Porsche. Algo de eso es, probablemente, lo que le pasa a nuestra Justicia: tiene la capacidad y cilindrada de un sencillo “seiscientos” y como tal funciona bien, incluso muy por encima de las prestaciones en principio esperables. Pero ocurre que nuestra sociedad actual precisa más bien de una Justicia con motor de Porsche. El conseguirlo o no en muy escasa, por no decir nula, medida depende de las propias instituciones judiciales. La construcción de ese nuevo y más potente motor requiere, en efecto, la inversión de mayores recursos económicos (ya hemos visto cómo desde mediados de este siglo nuestra Justicia ha ido progresivamente descapitalizándose), la creación de nuevas plazas judiciales (también hemos visto cómo España tiene una tasa de jueces por habitantes muy baja), la reforma de las normas procesales...”⁵

Pues bien, en estos dos decenios, las inversiones se han realizado, la Justicia ha incrementado notablemente (hasta casi duplicarlos) sus efectivos personales y ha modernizado sus recursos e instalaciones, y gran parte de las reformas legislativas reclamadas han sido llevadas a cabo (la Tabla 1.2.1, incluida al final de este capítulo, ofrece una síntesis cronológica de este recorrido transformador). Este esfuerzo de los distintos gobiernos ha contado, en todo caso, con el claro respaldo

⁵Toharia, 1987, pág. 138.

ciudadano: el Pacto para la reforma de la Justicia, suscrito en 2001 entre los dos principales partidos españoles fue considerado necesario por el 60% de los españoles (frente a sólo un 10% que estimaron que no era preciso)⁶.

La Justicia, sin haber terminado aún de resolver todos sus problemas es, sin duda, ya distinta de la de 1980. Como más adelante se podrá ver, la hondura de estos cambios no acaba, sin embargo, de ser percibida aún con nitidez por la ciudadanía, aunque sí, en cambio, por los principales operadores del sistema de Justicia; es decir, por jueces y magistrados.

Por lo que respecta a la magistratura española (y no ya sólo al entramado estructural-institucional en que ha de desempeñar su labor) en estos casi veinticinco años cabe detectar significativas pautas de cambios pero también algunas llamativas continuidades.

La judicatura se ha rejuvenecido, como consecuencia directa de la gradual ampliación de sus componentes: ahora sólo el 46% de los jueces tiene más de 40 años, mientras que en 1984 esta proporción era el 57% y en 1972 el 86%. También se ha “feminizado”: es decir, ha experimentado un intenso y progresivo acceso de mujeres a la función judicial. En 1984, el 11% de los jueces españoles eran del sexo femenino: en la actualidad representan el 44%: cuatro veces más en apenas dos decenios. Esta cifra, que queda ya cerca del algo más del 50% que las mujeres representan sobre el total de la judicatura francesa o de la brasileña (por citar dos ejemplos dispares), y que sólo es superada en nuestro país por la de mujeres que forman parte del Ministerio Fiscal: 52%), supera ampliamente la registrable en otros ámbitos profesionales en los que cabría esperar una especial sensibilidad a la integración laboral femenina: por ejemplo, en la actualidad la media nacional de concejales es del 21,1%; las diputadas en la legislatura 2000-2004 representaban el 28,3%, y en la actual (2005-) el 36%; y entre los altos cargos de la Administración las mujeres representaban en 2003 tan sólo el 16,3%.

Las razones básicas que, según los propios integrantes de la judicatura, explican esta creciente presencia femenina en la judicatura pueden verse en la **TABLA 1.2.2:**

⁶Datos del 8º Barómetro Externo del CGPJ. Vid. Toharia (2003).

TABLA 1.2.2

RESPUESTAS DADAS POR LOS JUECES ESPAÑOLES A LA PREGUNTA:

“¿Hasta qué punto está usted de acuerdo con cada una de las siguientes posibles explicaciones del incremento del número de mujeres que han ingresado en la carrera judicial?”

(% de entrevistados de cada sexo, que contestan ‘Mucho’ o ‘Bastante’ en cada caso)

	2003		1999		1987	
	JUECES					
	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES
Las candidatas femeninas preparan las oposiciones a judicatura con más intensidad que los candidatos masculinos	53	55	64	52	-	-
La judicatura ofrece mejores posibilidades de ascenso y promoción a la mujer que la empresa privada u otros cuerpos de la Administración	43	42	36	39	11	23
Existe menos discriminación contra las candidatas femeninas en los tribunales que juzgan las oposiciones para ingreso en la judicatura que en otros tribunales de oposiciones	20	17	11	19	6	16
La judicatura es una oposición más fácil de preparar que otras	2	7	3	2	4	13

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



La explicación predominante, como puede verse, es que las candidatas femeninas preparan las oposiciones a judicatura con más intensidad que los candidatos masculinos (comportamiento, por otra parte, sociológicamente propio de aquellos sectores con larga tradición de discriminación y que por tanto tienen clara conciencia de que para tener las mismas oportunidades que otros deben realizar un esfuerzo suplementario): así lo cree el 54% de todos los entrevistados (55% entre las mujeres y 53% entre los hombres: es decir, se trata de una opinión compartida por igual en ambos sexos).

A medida que ha ido incrementándose la presencia de mujeres en la judicatura, lo que pudo al principio constituir una novedad llamativa se ha ido gradualmente convirtiendo en algo habitual y por tanto plenamente normalizado:

- Dentro de la propia carrera judicial, la actitud dominante en este tema ha pasado de un intenso apoyo explícito hace diez o más años (revelador, a contrario, de la necesidad que se sentía aún de posicionamientos explícitos e incluso beligerantes para contrarrestar posibles resistencias ante este proceso de cambio) a una actitud de básica indiferencia (reveladora de que el tema ha dejado de ser candente, quedando como algo fuera ya de discusión y perteneciente a la zona de la normalidad cotidiana. Véase TABLA 1.2.3):

TABLA 1.2.3				
RESPUESTAS DADAS POR LOS JUECES ESPAÑOLES A LA PREGUNTA: “En líneas generales, y en conjunto, ¿qué cree Ud. que piensan sus compañeros varones del hecho de que haya aumentado el número de nuevos jueces que son mujeres? (Pregunta dirigida a todos los jueces entrevistados, tanto hombres como mujeres)				
	2003	1999	1990	1984
Les parece muy bien o bien	47	38	73	72
Les resulta indiferente, ni bien ni mal	46	57	23	21
Les parece mal o muy mal	1	1	2	4

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



- Las propias juezas⁷ perciben que a la mayoría de los justiciables le da igual que quien le juzgue sea hombre o mujer, mientras que sólo el 15% piensa que la gente prefiere un hombre juez (cosa que en 1987 pensaba el 24% de las juezas. Véase TABLA 1.2.4):

TABLA 1.2.4			
CUANDO LA GENTE SE ENCUENTRA CON QUE EL JUEZ QUE TIENE QUE JUZGAR SU CASO ES UNA MUJER, ¿CUÁL CREE USTED QUE, POR LO GENERAL, ES SU REACCIÓN?			
<i>Pregunta formulada sólo a las mujeres juezas</i>	2003	1999	1987
La mayoría le da igual, no le importa que el juez sea hombre o mujer	70	81	62
La mayoría preferiría que el juez fuese hombre	15	11	24
La mayoría preferiría que el juez fuese mujer	2	7	3
NS/NC	13	1	11

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



• Pese a todo, aún sigue siendo sustancial entre las juezes la proporción que indica haber tenido algún contratiempo o dificultad, en el ejercicio de sus funciones, derivado exclusiva o fundamentalmente del hecho de ser mujer: el 26% ahora y un porcentaje prácticamente idéntico (22%) hace dieciséis años. El contratiempo o dificultad más mencionado es la dificultad ocasional para hacer valer su autoridad. Que este porcentaje no haya variado siendo así que todos los demás datos apuntan a claros progresos en la normalización de las reacciones sociales ante la creciente presencia de mujeres juezes parece apuntar a dos tipos de factores explicativos (no necesariamente excluyentes): por un lado, la persistencia correosa en nuestro tejido social de zonas de rigidez en cuanto al igual trato entre sexos; por otro, una mayor sensibilización al respecto de las juezes, que les lleva a detectar y percibir como inapropiados actitudes y comportamientos que hace veinte años probablemente pasaban más desapercibidos, sin duda por quedar más velada su percepción por la existencia de otros de mayor fuerza o gravedad (Véase TABLA 1.2.5).

TABLA 1.2.5			
EN EL TIEMPO QUE LLEVA EN LA CARRERA JUDICIAL, ¿HA TENIDO ALGÚN CONTRATIEMPO O DIFICULTAD DERIVADO EXCLUSIVA O FUNDAMENTALMENTE DEL HECHO DE SER MUJER? (Pregunta formulada sólo a las mujeres juezes)			
	2003	1999	1987
Sí, con cierta frecuencia	1	4	4
Sí, pero muy raramente	25	16	18
No	72	79	77
NS/NC	2	1	1
(SOLO A QUIENES CONTESTAN "SÍ" EN LA PREGUNTA ANTERIOR) Concretamente, ¿en qué tipo de situación está usted pensando? (Pregunta abierta. Posible respuesta múltiple)			
	2003	1999	
Dificultad para imponer autoridad	26	44	
Actitudes discriminatorias, machistas	56	-	
Otras respuestas	12	26	
No contesta	2	30	

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

El origen geográfico de los jueces españoles ha experimentado significativas variaciones: desde 1972 aumenta gradualmente la proporción de nacidos en Cataluña-Baleares-Aragón (pasando del 9% al 16%), en Valencia y Murcia (pasando del 5% al 14%) y en País Vasco-Navarra (pasando del 3% al 8%). Al mismo tiempo decrece apreciablemente la proporción de jueces nacidos en Galicia, Castilla y León y en Andalucía. En otras palabras, la composición por origen geográfico de la judicatura tiende a estar ahora notablemente menos descuadrada respecto del peso demográfico relativo de cada región de lo que nunca antes lo estuvo. (Véase TABLA 1.2.6).

TABLA 1.2.6			
ORIGEN GEOGRÁFICO DE LOS JUECES ESPAÑOLES (AÑOS 1972, 1984 Y 2003)			
NACIDOS EN	1972	1984	2003
• GALICIA	19	16	6
• ASTURIAS	1	1	2
• PAÍS VASCO / NAVARRA	3	5	8
• CATALUÑA, BALEARES Y ARAGÓN	9	12	16
• CASTILLA LA VIEJA – LEÓN	19	16	10
• CASTILLA LA NUEVA	19	14	23
• VALENCIA Y MURCIA	5	6	14
• EXTREMADURA	5	2	3
• ANDALUCÍA	20	24	14
• CANARIAS	--	--	3
• NO CONTESTA	3	2	--
• (N)	(187)	(355)	(401)

Nota. Las provincias que comprenden las actuales Comunidades Autónomas han sido reagrupadas con los mismos criterios geográficos de 1972, para hacer posible la comparación de los datos.

Fuente: para 1972, Tobaría, 1975; para 1984, CIS; para 2003, 6º Barómetro Interno del CGPJ.

El origen social de jueces y magistrados refleja asimismo variaciones matizadas pero significativas: junto a una cierta disminución de la proporción de jueces cuyos padres eran asimismo jueces, o personal

⁷ Para designar a los componentes femeninos de la judicatura se utilizará aquí el término “las jueces” o “las mujeres jueces”, evitando el uso de “las juezas”, -tan cacofónico como lastrado todavía de connotaciones peyorativas o al menos minusvalorativas (¡el término “jueza” figura todavía en el Diccionario de la RAE como “mujer del juez”, en primera acepción, y sólo en segunda como “mujer que desempeña el cargo de juez “!). Ciertamente que ya durante la II República la Academia de la Lengua emitió un informe indicando que si se feminizaba la denominación de terminados cargos y empleos para designar a la esposa de quien los desempeñaba (caso de la regenta o de la coronela) con cuanto mayor motivo no habría de utilizarse ese femenino cuando la persona que detentaba el empleo o cargo es una mujer. Pero por ahora la “jueza” sigue siendo para la Academia la “mujer del juez” y sólo subsidiariamente la persona que ejerce una función judicial.



judicial, o profesionales jurídicos, se produce un aumento de la de hijos de funcionarios del estado y, sobre todo, de la de hijos de obreros industriales o de los servicios (Véase TABLA 1.2.7).

TABLA 1.2.7			
PROFESIÓN DEL PADRE DE LOS JUECES ESPAÑOLES (AÑOS 1972, 1984 Y 2003)			
PROFESIÓN	1972	1984	2003
MAGISTRADO, JUEZ, SECRETARIO Y OFICIAL DE JUZGADO	11	12	7
ABOGADO, NOTARIO, REGISTRADOR, OTRAS PROFESIONES JURÍDICAS	15	15	11
PROFESIONES LIBERALES Y TÉCNICAS	11	13	12
MILITAR	6	4	4
INDUSTRIAL, COMERCIANTE, EMPRESARIO	23	23	19
TERRATENIENTE, RENTISTA	5	3	0.2
FUNCIONARIO DEL ESTADO	9	17	18
FUNCIONARIO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	4	3	1
CAMPESINO, PEQUEÑO AGRICULTOR	8	3	2
OBRAERO INDUSTRIAL Y DE LOS SERVICIOS, CUALIFICADO O SIN CUALIFICAR	--	4	11
OTRA: NO SABE / NO CONTESTA	3	3	15

Fuente: Véase Tabla 1,2,6.

En cambio (y esto supone sin duda una continuidad que resulta destacable), no parece haberse producido ningún cambio relevante en cuanto a la experiencia profesional previa al ingreso en la magistratura de los actuales jueces: ahora como hace más de 30 años, dos de cada tres miembros de la judicatura dicen no haber hecho otra cosa, entre la licenciatura y el ingreso en la carrera judicial, que preparar la oposición (Véase TABLA 1.2.8). Es decir, la inmensa mayoría de los jueces siguen incorporándose a la carrera judicial sin haber tenido antes ningún tipo de contacto o familiaridad con otros ámbitos laborales o profesionales.



TABLA 1.2.8

CONTESTACIÓN A LA PREGUNTA: “¿A QUÉ DEDICÓ EL TIEMPO QUE TRANSCURRIÓ DESDE SU LICENCIATURA EN DERECHO HASTA EL INGRESO EN LA JUDICATURA?”, EN 1972 Y 1984 (EN PORCENTAJES)				
	1972	1984	1999	2003
A PREPARAR LAS OPOSICIONES, EXCLUSIVAMENTE	64	58	68	61
A PREPARAR LAS OPOSICIONES Y AL MISMO TIEMPO TRABAJAR	7	17	15	16
A TRABAJAR COMO ABOGADO	5	6	8	13
OTRO TIPO DE TRABAJO A TIEMPO COMPLETO	3	4	3	2
SERVICIO MILITAR	17	6	4	4
OTRAS ACTIVIDADES	4	2	2	2
NO CONTESTA	--	6	0	2
(N)	(208)	(355)		(401)

Fuente: Para 1972 y 1984, véase Tabla 1.2.6; para 1999 y 2003, Barómetros Internos del CGPJ.



1.3 Dos datos relevantes sobre la cultura cívica de los españoles.

En la cultura cívica española destacan dos rasgos que conviene destacar y tener en la debida consideración previa a la hora de considerar datos de opinión referidos al mundo institucional, en general, y a la institución judicial, en concreto.

Por un lado, el grado de confianza que la ciudadanía siente que le inspiran los principales grupos sociales e instituciones. La confianza institucional puede ser definida como el sentimiento, a la vez difuso e intenso, que resulta de la cristalización de una amplia variedad de percepciones, juicios y sensaciones de la ciudadanía respecto de los principales grupos sociales e instituciones más relevantes. Comporta componentes racionales y objetivables junto a componentes emocionales y puramente subjetivos en una combinación compleja y difícil de desentrañar. Pero como sentimiento colectivo generalizado constituye un telón de fondo valorativo que ayuda a contextualizar opiniones, actitudes y comportamientos ciudadanos.

La TABLA 1.3.1 refleja el grado de confianza que la población española ha declarado sentir, a lo largo de los últimos dos decenios, en una amplia relación de instituciones y grupos sociales, expresado por medio de una puntuación entre 0 y 10 (en que 0 equivale a ninguna y 10 a mucha⁸). Cuanto más abierta, estable y democrática es una sociedad mayor tiende a ser, en principio y en líneas generales, el nivel de confianza institucional que declaran sus ciudadanos. Este nivel no es rígidamente homogéneo sino que presenta, lógicamente, altibajos de unas instituciones a otras pudiendo además fluctuar en el tiempo. Por otro lado, las peculiaridades sociales, culturales e históricas de cada sociedad hacen que las mediciones referidas a esta concreta dimensión sólo puedan ser comparadas con enormes dosis de cautela. Por lo que respecta a nuestro país, a la hora de interpretar las respuestas obtenidas hay una serie de factores y circunstancias que no pueden ser ignorados.

a) En primer lugar, existe en nuestra sociedad una base de fuerte recelo institucional que tradicionalmente se ha venido traduciendo en valoraciones reticentes y aun cicateras. Es ésta una pauta en buena parte compartida por otros países mediterráneos y sin duda guarda relación con la percepción histórica del Estado, de las instituciones públicas y aun de las instituciones en general, como entidades depredadoras y hostiles más que protectoras y amigables. No cabe, por tanto, esperar salvo excepcionalmente, valoraciones espectaculares.

b) Por otro lado, el grado de confianza institucional expresado por los ciudadanos no es estable. Fluctúa según que unas instituciones ganen o pierdan aprecio ciudadano, y también según el tono vital colectivo en cada coyuntura concreta: la experiencia acumulada enseña en efecto que en períodos de relativa mayor euforia social la confianza que la población dice sentir, globalmente, en instituciones y grupos sociales (en todos ellos, en general) tiende a subir; y en cambio tiende a bajar en períodos de tono vital colectivo más bajo. Se trata pues de datos



⁸La utilización de una escala numérica de 0 a 10 para facilitar las evaluaciones de los entrevistados respecto de las cuestiones que se les someten a consideración, en vez de escalas semánticas (tipo “muy bien, bien, regular, mal o muy mal”) es un recurso demoscópico cada vez más utilizado y tiene la ventaja de facilitar la obtención de promedios que permiten comparaciones (en el tiempo, en el espacio o de unos temas, ámbitos o países a otros) minimizando al tiempo, por su condición unívoca, el riesgo de posibles equívocos semánticos. En contrapartida, la obtención de puntuaciones medias propicia la concentración de resultados en torno a los valores centrales de las escalas, reduciendo automáticamente el rango de variación de las mediciones obtenidas: es tan imposible una nota promedio de 0 como de 10. Lo usual es que el promedio obtenido rara vez suba del 6 y rara vez baje

“resbaladizos”, sobre los que pueden desteñir factores tangenciales o ajenos a lo que realmente deberían estar expresando.

c) En un estudio ya clásico, Lipset y Schneider⁹ han podido demostrar que, en general, las instituciones o grupos que son percibidos por la ciudadanía como animados por una motivación altruista o por el interés general tienden a contar, de entrada, con un plus de credibilidad y confianza frente a aquellos otros que son en cambio vistos como promotores o defensores de intereses sectoriales o particulares (por legítimos que éstos puedan ser). Hay instituciones respecto de las cuales la ciudadanía no termina de percibir a cual de dichos dos grupos pertenece, y ello puede propiciar (o reforzar) la tendencia a valoraciones ambiguas. Prototípicamente éste suele ser el caso de los sistemas judiciales, en principio instituciones con perfil altruista y protector pero a las que su borroso engarce (a ojos del ciudadano medio, como más adelante se detallará) con la maquinaria estatal, y por tanto con el gobierno que la pilota, puede salpicar con sospechas de vinculación o dependencia partidaria y, por tanto, sectorial.

d) Nuestra sociedad se caracteriza por contar con un llamativo grado de pluralismo en cuanto a valores y actitudes básicas. Rara vez se producen coincidencias masivas o confluencias claras en opiniones y valoraciones: lo usual, por el contrario, es la fragmentación y dispersión de las mismas. Esto contribuye a que las valoraciones medias (resultantes de promediar valores distantes) terminen articulándose en torno a puntuaciones centrales.

Con estas cautelas previas, y sin pretender un detalle exhaustivo de la Tabla 1.3.1, las principales conclusiones que cabe extraer de los dos decenios de mediciones del nivel de confianza ciudadana en los grupos sociales e instituciones que en la misma se consideran son las siguientes:

- Por un lado, y en el extremo superior, aparece la figura del Rey que es (y ha sido de forma ininterrumpida en los dos últimos decenios) la figura que mejor puntuación media obtiene en la escala de con-

del 3. Carece por ello de sentido caer en un mimetismo interpretativo extremo con las calificaciones escolares buscando la correspondencia automática de las puntuaciones medias obtenidas con términos como “suspense”, “aprobado” o “notable”. Así, por ejemplo, resulta abusivo y engañoso entender una valoración media de 5 como expresiva de un “aprobado raso”. En temas de opinión no existen verdades o errores absolutos sino un amplio pluralismo de posicionamientos que si al ser promediados se traducen en valores cercanos al punto medio lo que en realidad reflejan es más bien un claro grado de consenso positivo.

⁹S.M. Lipset y W. Schneider, *The Confidence Gap* (New York, Free Press, 1983).



fianza ciudadana. Por detrás, y a significativa distancia, aparecen la Seguridad Social, el Defensor del Pueblo, las Cortes, y los militares. Es decir, instituciones que tienen un claro perfil “protector” respecto del interés general (como indican Lipset y Schneider), o –en el caso de las Cortes- que simbolizan a la soberanía nacional.

- Cabría haber esperado que los tribunales de Justicia figurasen en la parte de alta de la tabla, junto a esas instituciones. Sin embargo no es así: los tribunales aparecen situados, año tras año como puede verse, en lugares medios-bajos de la tabla, con algunas leves fluctuaciones. Por ejemplo, en 2005 el nivel medio de la confianza y sensación de protección que inspiran experimenta una apreciable mejoría en términos absolutos (subiendo hasta una puntuación de 4,5, frente a otra anterior de sólo 3,8); pero en términos relativos no logran, pese a ello, quedar más arriba del undécimo lugar.

- Partidos políticos y políticos (como viene siendo usual desde hace dos decenios en nuestro país y como suele ser por cierto la pauta en todos los países democráticos) ocupan el extremo más bajo de la tabla, registrando con los niveles de confianza ciudadana más bajos.

Estos datos expresan una evaluación de los Tribunales que sin duda es la esperable para el caso de una institución a la que la ciudadanía no parece conocer sino de forma velada y confusa: es decir, lo suficiente como para no recelar abiertamente de ella, pero no lo bastante aún como para poder llegar a sentir un grado de confianza más intenso y claro.

Por otro lado, la renuencia a acudir a las instancias judiciales, siempre elevada en nuestra sociedad, lejos de haberse atenuado parece, por el contrario, haberse consolidado y extendido con el tiempo. Los datos de la [TABLA 1.3.2](#) permiten comprobar que ahora tres de cada cuatro españoles propenden a optar por el pacto, en caso de conflicto. En 1982 daban esta respuesta el 50%. Es decir, en nuestra sociedad parece haberse reforzado, más que debilitado, la renuencia a recurrir a los tribunales para zanjar conflictos.



TABLA 1.3.1

EVALUACIÓN DEL NIVEL DE CONFIANZA QUE INSPIRAN A LA POBLACIÓN ESPAÑOLA DIVERSOS GRUPOS SOCIALES E INSTITUCIONES (1984-2005) (Respuestas a la pregunta: “¿Cuanta sensación de confianza, de poder confiar en ellos, le inspiran a usted las instituciones, figuras y grupos sociales siguientes? Expréselo con una puntuación en una escala de 0 a 10, en la que 0 equivale a “nada” y 10 a “mucho”) (PUNTUACIONES MEDIA EN LA ESCALA 0-10)									
	2005	2003	2000	1997	1990	1988	1986	1985	1984
El Rey	6,5	6,6	7,3	7,5	7,2	6,8	7,5	7,6	6,2
La Seguridad Social	5,8	5,3	5,3	5,0	4,3	3,8	4,0	4,6	4,5
El Defensor del Pueblo	5,5	5,2	7,3	5,8	5,9	5,6	6,0	5,7	6,0
Las Cortes (el Parlamento)	5,3	4,4	6,3	4,5	4,7	4,8	4,8	5,1	5,2
Los militares	5,1	4,9	5,3	4,0	4,1	3,8	4,0	4,5	4,7
La prensa (los periódicos)	4,9	5,3	5,5	4,8	5,3	4,6	4,0	5,4	4,9
Los funcionarios	4,9	4,5	4,8	4,5	4,6	4,2	4,0	4,2	4,3
Los Ayuntamientos	4,8	4,8	5,3	5,0	5,3	4,9	5,0	5,3	4,9
Los empresarios	4,7	4,2	5,0	4,3	4,5	4,1	4,0	4,2	4,1
El Gobierno	4,7	4,1	5,0	4,3	4,7	4,5	4,5	4,9	5,1
Los Tribunales de Justicia	4,5	3,8	4,3	3,5	4,5	4,2	4,3	4,9	5,1
Los sindicatos	4,4	4,0	5,3	4,3	4,8	4,6	3,8	4,0	3,9
La televisión	3,9	4,7	4,8	4,3	5,0	3,8	4,3	4,3	4,0
Los políticos	3,3	3,1	3,5	2,8	3,2	2,9	2,8	3,3	3,6
Los partidos políticos	3,3	3,4	3,8	3,0	3,6	3,2	3,3	3,7	3,7
La policía	--	5,4	--	--	5,4	5,3	5,3	5,7	5,7
La Iglesia	--	4,0	--	4,5	5,0	4,8	5,0	5,1	5,0

Nota: Las respuestas están ordenadas de mayor a menor puntuación media en el año 2005, no en el orden en que las distintas opciones figuraban en el cuestionario. Entre 1984 y 2003, la escala de valoración utilizada fue de 1 a 5. Para permitir en esta Tabla las comparaciones, se ha procedido a recalcular los valores obtenidos en esas fechas reconvirtiéndolos en sus equivalentes en una escala de 0 a 10.

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



TABLA 1.3.2					
“¿QUÉ HARÍA USTED SI SE ENCONTRASE EN CONFLICTO CON OTRA PERSONA POR CUESTIONES DE INTERESES?”					
	2005	2000	1997	1982	1978
a) Procurar llegar a un acuerdo directamente con la otra parte, aun a costa de perder algo de lo que en justicia podría corresponderme pero evitando así la intervención de terceros o el recurso a los tribunales	75	63	60	50	54
b) Buscar la intervención de un tercero (por ejemplo un amigo o conocido en quien ambos pudiésemos confiar) para que actuase de mediador y buscase una solución intermedia	7	11	14	17	19
c) Buscar la ayuda de un abogado, no dudando en acudir a los tribunales con tal de obtener todo lo que en justicia me corresponde	17	20	23	21	16
NS/NC	1	6	3	12	11

Fuente: Para 1978 y 1982, Toharia (1987). Para las demás fechas, Barómetros Externos



TABLA 1.2.1.	
CRONOLOGÍA DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS LEGISLATIVOS (1980-2004)	
1980	
El Gobierno remite a las Cortes el proyecto de Ley que regula la objeción de conciencia al servicio militar y la prestación social sustitutoria.	
Se publica en el BOE la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial y la Ley por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión.	
El Gobierno remite a las Cortes el proyecto de Ley Orgánica de Reforma del Código Civil en materia de matrimonio, que incluye la regulación del divorcio.	
El Consejo de Ministros aprueba el calendario legislativo de desarrollo constitucional para 1980, en el que figuran 18 proyectos de Ley.	
El Congreso de los Diputados aprueba el proyecto de Ley Orgánica de reforma del Código de Justicia Militar.	
Se publica en el BOE la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.	
Se constituye el Tribunal Constitucional.	
Se publica en el BOE la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa.	

El Pleno del Congreso aprueba la Ley Básica de Empleo, con las críticas de los Secretarios Generales de las centrales sindicales UGT y CC.OO.:
Se publica la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.
La Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados aprueba por unanimidad dos proposiciones de Ley Orgánica, una de reforma de las distintas modalidades del referéndum y otra sobre la sustitución de la iniciativa autonómica en la provincia de Almería.
El Congreso aprueba el proyecto de Ley Orgánica contra la actuación de Bandas Armadas con los votos en contra de dos diputados del Grupo Mixto, Juan María Bandrés y Fernando Sagaseta, y la abstención del PNV.
El Pleno del Congreso aprueba la proposición de Ley Orgánica que modifica la Ley sobre las distintas modalidades de Referéndum y la proposición de Ley Orgánica que regula la institución del Defensor del Pueblo.
Se publica la Ley Orgánica 9/1980, de 6 de noviembre, de reforma del Código de Justicia Militar.
El BOE publica la Ley Orgánica de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución se trata de la suspensión de determinados derechos y libertades en relación con las investigaciones de delitos de bandas armadas o elementos terroristas.
El Consejo de Ministros aprueba la remisión a las Cortes del proyecto de Ley que regula el Concierto Económico entre la Hacienda del Estado y el País Vasco.
1981
El Congreso de los Diputados aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía de Galicia.
Se presenta en el Congreso de los Diputados el proyecto de Estatuto de Autonomía de Andalucía.
El Pleno del Congreso aprueba el proyecto de Ley Orgánica que modifica el Código Penal y el de Justicia Militar en materia de terrorismo.
Se publica en el BOE la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril de Estatuto de Autonomía para Galicia.
El Gobierno acuerda remitir a las Cortes el proyecto de Ley de Bases de Administración Local.
El BOE publica la Ley Orgánica por la que se modifica el Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio.
Se publica la Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.
El Pleno del Congreso aprueba el proyecto de Ley por el que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.
El Congreso de los Diputados aprueba el proyecto de Ley de Divorcio.
La Diputación Provincial de Madrid aprueba por unanimidad acceder a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.
Se presenta en el Congreso el proyecto de Estatuto de Autonomía de Murcia.



Se presenta en el Congreso el proyecto de Estatuto de Autonomía de Valencia.
Se presenta en el Congreso el proyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón.
Es aprobado en referéndum el Estatuto de Autonomía para Andalucía con un 89,38 por ciento de votos afirmativos. La participación alcanza el 53,49 por ciento del electorado.
El Pleno del Congreso aprueba los Estatutos de Autonomía de Asturias y Cantabria, tramitados por la vía del artículo 143 de la Constitución.
El Pleno del Congreso aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía.
1982
Se publica en el BOE la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias y la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.
El Gobierno remite a las Cortes el proyecto de Ley Orgánica de Reforma Parcial del Código Penal.
El Congreso de los Diputados aprueba el nuevo Reglamento de la Cámara.
El Pleno del Congreso aprueba la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, con la oposición del PNV.
Se presenta en el Congreso de los Diputados el proyecto de Estatuto de Autonomía de Extremadura.
Se presenta en el Congreso de los Diputados el proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.
El Pleno del Congreso aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, con el voto en contra del Grupo Parlamentario Comunista.
El Congreso aprueba los proyectos de Estatutos de Autonomía de La Rioja y de Murcia.
El Pleno del Congreso aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía de Canarias.
El Pleno del Congreso aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón.
El Pleno del Congreso aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.
El Pleno del Congreso aprueba el Estatuto de Autonomía de Extremadura.
Se publica en el BOE la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja y la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.
El Congreso de los Diputados aprueba el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) con una disposición transitoria en la que se pospone cinco meses su entrada en vigor. En la misma sesión se aprueba, también, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra que convierte a ésta en comunidad autónoma de régimen foral.
Se publica en el BOE la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de Julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.



Se publica en el BOE la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto de, de Reintegración y Amejoramiento del Regimen Foral de Navarra.

Se publica en el BOE la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, y la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

Se presenta en el Congreso de los Diputados el proyecto de Estatuto de Autonomía de Extremadura.

1983

El Pleno del Congreso de los Diputados aprueba los Estatutos de Autonomía de Baleares y de Castilla y León.

El Gobierno remite a las Cortes el Proyecto de Ley Orgánica que regula el Derecho de Reunión, y el Proyecto de Ley Orgánica de Reforma Parcial del Código Penal que despenaliza el aborto.

El Consejo de Ministros acuerda la remisión a las Cortes del Proyecto de Ley sobre incompatibilidades de diputados y senadores.

El Consejo de Ministros aprueba, por Decreto-ley la expropiación del Grupo Rumasa, propiedad de José María Ruiz Mateos.

El Gobierno aprueba el Proyecto de Ley de incompatibilidades para altos cargos.

El Pleno del Congreso aprueba el Proyecto de Ley Orgánica que regula el derecho de reunión.

El Tribunal Supremo eleva las penas a 22 de los 33 procesados por su participación en el 23-F.

Aprobada en el Congreso la Ley de expropiación de Rumasa. El juez Lerga ordena la detención de Ruiz Mateos.

El Gobierno acuerda remitir a las Cortes el Proyecto de Ley de Reforma Universitaria.

El Consejo de Ministros acuerda remitir a las Cortes el Proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE).

El Grupo Parlamentario del PNV presenta en el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley para desarrollar la institución del Jurado.

El Pleno del Congreso de los Diputados aprueba el Proyecto de Ley Orgánica de Reforma Universitaria y lo remite al Senado

Entra en vigor la Ley de las 40 horas semanales de trabajo y 30 días de vacaciones al año.

Se aprueba en el Senado, sin modificaciones sobre el texto del Congreso, la Ley Orgánica de Reforma Universitaria.

El Tribunal Constitucional estima que el contenido total o parcial de 14 artículos de los 38 de que consta la LOAPA (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico) no se ajusta a la Constitución, además de modificar de forma sustancial la naturaleza de la norma, al establecer que no tiene carácter orgánico ni armonizador.

El Gobierno acuerda remitir a las Cortes el Proyecto de Ley del Servicio Militar.



El Congreso de los Diputados aprueba el Proyecto de Ley de despenalización parcial del aborto con el voto favorable de los socialistas y de tres diputados de la Minoría Catalana.

Por acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado se fija el texto final de la Ley del Proceso Autonómico (antigua LOAPA), dando así cumplimiento a la sentencia del Tribunal Constitucional.

El BOE publica la Ley Orgánica 12/1983, de 16 de noviembre, de Modificación de Competencias de la Audiencia Nacional, y la Ley 17/1983, de 16 de diciembre, de desarrollo del artículo 154 de la Constitución.

El Pleno del Congreso aprueba la Ley Orgánica por la que desarrolla el artículo 17.3 de la Constitución en materia de asistencia letrada al detenido y al preso y modificación de los artículos 520 y 527 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

El Boletín Oficial del Estado publica el Real Decreto-ley de Reconversión Industrial.

El Congreso aprueba la Ley Orgánica de Derecho a la Educación (LODE) con los votos en contra del Grupo Popular, UCD y Minoría Vasca.

Convalidado en el Congreso el Decreto-ley de Reconversión Industrial.

El BOE publica la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades de altos cargos.

1984

El Tribunal Constitucional dicta un auto por el que se suspende cautelarmente la investigación fiscal de las cuentas corrientes bancarias de los contribuyentes, al considerar que pueden formar parte de la intimidad personal y familiar.

El Consejo de Ministros aprueba un Real Decreto por el que se integran los tres Ejércitos en la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Defensa.

El Congreso de los Diputados aprueba el Proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE)

Se publica en el BOE la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado.

El Consejo de Ministros acuerda remitir a las Cortes el Proyecto de Ley de Reforma de los artículos 503 y 504 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la creación de un fiscal especial para la lucha anti-droga.

El Grupo Parlamentario Socialista presenta en el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley Orgánica por la que se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para suprimir el recurso previo de inconstitucionalidad.

El Ministerio Fiscal, a instancias del Ministerio del Interior, inicia los trámites para ilegalizar a la coalición Herri Batasuna.

El Tribunal Supremo exige al Ministerio del Interior que legalice a HB o inicie acciones penales contra la coalición.

El Tribunal Constitucional falla que no es delito el aborto de las españolas en el extranjero.

El Congreso aprueba el Proyecto de Ley Orgánica contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas, y remite su texto al Senado.



El Congreso de los Diputados aprueba definitivamente el Proyecto de Ley de Incompatibilidades de la Función Pública.

El Tribunal Constitucional sentencia que Hacienda puede investigar las cuentas bancarias.

Se hace pública una sentencia del Tribunal Constitucional que declara la nulidad radical ante el juez de las pruebas obtenidas mediante procedimientos que impliquen violación de los derechos fundamentales.

Se publica la Ley Reguladora de la Objeción de Conciencia y de la Prestación Social Sustitutoria.

1985

El Tribunal Constitucional falla en contra de la ley del Gobierno socialista que despenaliza tres supuestos de interrupción voluntaria del embarazo (violación, malformación del feto y peligro de la vida de la madre), por entender que la misma no contiene las garantías suficientes que exige el artículo 15 de la Constitución, que protege el derecho de “todos” a la vida.

El Pleno del Congreso aprueba definitivamente el Proyecto de Ley de medidas urgentes para la racionalización en la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, conocida como de la reforma de las pensiones.

El Consejo de Ministros aprueba la reforma del IRPF.

El Consejo de Ministros aprueba los proyectos de Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla.

1986

El Consejo de Ministros acuerda remitir a las Cortes el Proyecto de Ley de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar.

El Pleno del Congreso de los Diputados aprueba definitivamente la Ley de Fomento y Coordinación General de Investigación Científica y Técnica, y la Ley General de Sanidad.

El Tribunal Constitucional desestima por unanimidad los conflictos de competencias planteados por el anterior Consejo General del Poder Judicial contra el Congreso de los Diputados y el Senado por la elección parlamentaria de los vocales del CGPJ de procedencia judicial.

El Tribunal Constitucional declara que las leyes sobre normalización del catalán, el euskera y el gallego son constitucionales.

El “BOE” publica la Ley Orgánica 4/1986 de 26 de noviembre, de autorización de la ratificación por España del Acta Única Europea.

El Pleno del Tribunal Constitucional declara constitucional la ley de 1983 por la que el Gobierno socialista expropió el grupo Rumasa y pone fin al largo proceso jurídico sobre la expropiación.

1987

El Consejo de Ministros aprueba un Proyecto de Ley sobre regulación de la televisión privada.

Se da a conocer que el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el recurso de amparo presentado por cincuenta diputados contra la resolución de la Presidencia de la Cámara sobre acceso de los diputados a materias clasificadas.



El Fiscal General del Estado, Javier Moscoso, solicita al Gobierno que regule la inscripción en el Registro Civil del cambio de sexo.

El Tribunal Constitucional estima en parte el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España.

El Pleno del Congreso de los Diputados debate el Proyecto de Ley Orgánica de Reforma del Código Penal en materia de tráfico ilegal de drogas.

El Tribunal Constitucional declara inconstitucionales cuatro preceptos de la vigente ley antiterrorista que tipifican la apología del terrorismo, prevén la prolongación de la detención gubernativa durante siete días, establecen la posibilidad de incomunicación del detenido sin previa decisión judicial y regulan la clausura de medios de difusión en determinados casos.

1988

El Gobierno aprueba un Real Decreto por el que se permite la incorporación de las mujeres a las Fuerzas Armadas.

El Congreso de los Diputados aprueba de forma definitiva, y con los únicos votos del Grupo Socialista, el Proyecto de Ley de televisión privada tras un año de tramitación parlamentaria.

La Audiencia Nacional acuerda procesar al subcomisario de policía José Amedo, y al inspector Michel Domínguez, por su pertenencia a los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL).

El Tribunal Constitucional hace pública una sentencia por la que estima que los matrimonios pueden hacer la declaración sobre la renta de las personas físicas por separado, ya que la obligatoriedad de realizarla juntos introduce factores de discriminación que no pueden ser aceptados. Tras la sentencia del Tribunal Constitucional el Consejo de Ministros establece por Decreto-Ley que los matrimonios que perciben dos rentas podrán elegir presentar la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) por separado o conjuntamente.

1989

La Audiencia Nacional ordena que se investigue el desvío de los fondos reservados del Ministerio de Interior como medio de financiación de los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL).

El Gobierno aprueba el Proyecto de Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del suelo, para luchar así contra la especulación de los terrenos que se ha traducido en un elevado precio de la vivienda.

La Audiencia Nacional hace pública su sentencia en el juicio de la colza. Condena a los principales procesados en esta causa a penas muy inferiores a las que solicitaba el fiscal, pese a haberse considerado probada la relación entre la ingestión de aceite de colza desnaturalizado y la enfermedad. Sólo dos de los 38 juzgados ingresan en la prisión: Juan Miguel Bengoechea (condenado a 20 años de cárcel) y Ramón Ferreiro (12 años). El tribunal considera que no hubo homicidios, sino delito contra la salud pública e imprudencia temeraria profesional.

El Tribunal Supremo equipara a mujeres y hombres en la sucesión de títulos nobiliarios.

ETA asesina a la fiscal Carmen Tagle.



1990

El Gobierno indulta a siete miembros de ETA.

El Pleno del Congreso de los Diputados aprueba la Ley Orgánica por la que se introduce un nuevo Capítulo en el Código Penal para controlar el tráfico de influencias y el uso de informaciones privilegiadas.

Un paquete bomba amputa las manos del Presidente de la Audiencia Nacional, Fernando de Mateo Lage.

El Tribunal Constitucional acuerda denegar la petición de los diputados electos de HB de que suspenda la decisión del Congreso, que les impidió adquirir su condición plena de diputados al no haber utilizado la fórmula reglamentaria de acatamiento de la Constitución.

El Consejo de Ministros aprueba la remisión a las Cortes del proyecto de ley por el que se creará el Instituto Cervantes para la promoción y difusión del español.

El Congreso aprueba la Ley del Suelo tras admitir las enmiendas del Senado.

El Congreso aprueba la Ley de Pensiones no Contributivas que universaliza el derecho a pensión y a prestaciones familiares.

El Congreso aprueba la gratuidad de los anticonceptivos con receta médica con el voto favorable de todos los Grupos Parlamentarios.

Aprobación de la Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), que amplía la educación básica hasta los dieciséis años.

El Pleno del Senado aprueba el texto de la proposición de Ley de reforma del Código Civil en materia de nacionalidad, que tras haber introducido varias enmiendas deberá ser aprobado definitivamente por el Congreso de los Diputados.

1991

Comienza en la Audiencia Nacional el juicio contra la banda terrorista GAL.

El Gobierno aprueba la reducción de la mili a nueve meses y que los jóvenes que han cumplido el servicio militar o la prestación sustitutoria tengan preferencia para acceder a los servicios públicos.

La Ley de Seguridad Ciudadana es aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados

El Congreso aprueba una enmienda transaccional, dentro de la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, sobre ayudas a víctimas de atentados terroristas, que será equivalente al doble del salario mínimo interprofesional.

1992

El Tribunal Supremo declara al Estado responsable civil subsidiario de los atentados inducidos por los policías José Amedo y Michel Domínguez.

Reforma del artículo 13, apartado 2, de la Constitución Española.

Es la única reforma constitucional desde que en 1978 se aprobó la Constitución. El cambio de debe a la necesidad de acomodar el ordenamiento constitucional existente a los principios del Tratado de Maastrich de 1992, de manera que los ciudadanos de un País de la Unión Europea que residan en España puedan votar y además, tras la reforma, presentarse como candidatos a las elecciones municipales.



El Congreso aprueba los tres proyectos de ley que recogen otros tantos acuerdos de cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas en España, la de Comunidades Israelitas y la Comisión Islámica.

Aprobación de la Ley Orgánica reguladora del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal.

1993

El Tribunal Constitucional declara inconstitucional el precepto de la ley de Protección de la Seguridad Ciudadana por la que se permite a los policías entrar y registrar un domicilio sin autorización del juez cuando persigan delitos de narcotráfico. El Ministro del Interior, José Luis Corcuera, comunica a Felipe González su decisión de dimitir tras conocer la sentencia del Tribunal Constitucional.

1994

El Supremo considera que la "ley del catalán" viola derechos fundamentales.

El Congreso aprueba la Ley del Mecenazgo, que dota de marco jurídico moderno a las fundaciones existentes e incentiva con beneficios fiscales la participación privada en actividades de interés general.

1995

El juez de la Audiencia Nacional, Baltasar Garzón, ordena el ingreso en prisión del ex secretario regional de los socialistas vizcaínos, Ricardo García Damborenea, por participar en el secuestro de Segundo Marey.

El Pleno del Senado aprueba los Estatutos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Aprobación de la Ley Orgánica del Tribunal del Jurado, que regula la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia.

El Congreso aprueba la Ley de Comercio pactada por el PSOE y CIU, que favorecerá la plena libertad de horarios comerciales a partir de 2001.

El Congreso aprueba el Código Penal que sustituye al de 1848.

El Congreso aprueba la ley de Protección de la Infancia y del Menor, que reconoce el derecho de los niños y niñas al honor, la intimidad y la propia imagen.

La reforma de la Ley de Contratos desbloquea obras por 400.000 millones de pesetas.

1996

Entra en vigor el Código Penal aprobado por el Congreso el 8 de noviembre de 1995, que introduce como principales novedades el "cumplimiento efectivo" de las condenas y establece la mayoría de edad penal a los 18 años, si bien suspende la entrada en vigor de esta medida.

El Pleno del Congreso aprueba la reforma de los Estatutos de Autonomía de Aragón y de Canarias.

El Consejo de Ministros aprueba la remisión a las Cortes del proyecto de Ley del Gobierno que establece, entre otras cuestiones, el control judicial de todos los actos del Ejecutivo.



1997

El BOE publica la ley que regula la utilización de videocámaras por parte de las Fuerzas de Seguridad del Estado en lugares públicos.

El Tribunal Supremo condena a 7 años de cárcel por colaboración con banda armada a cada uno de los 23 miembros de la Mesa Nacional de HB.

1998

El Congreso aprueba una Proposición de Ley para que los padres puedan escoger el orden de los apellidos de los hijos.

El ex Ministro del Interior, José Barrionuevo y el que fuera Secretario de Estado para la Seguridad, Rafael Vera, son condenados a 13 años de cárcel por su participación en el secuestro de Segundo Marey.

1999

El Pleno del Congreso aprueba la ley de solidaridad con las víctimas del terrorismo.

El Congreso aprueba la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, que sustituye a la de 1881.

El Congreso de los Diputados aprueba una nueva Ley de Extranjería que amplía los derechos y las libertades de los inmigrantes.

2000

El ex Gobernador civil de Guipuzcoa, Julen Elgorriaga y el General de la Guardia Civil, Enrique Rodríguez Galindo, son condenados a 71 y 69 años de prisión, respectivamente, por el "caso Lasa Zabala". La Audiencia Nacional dicta también sentencia contra los ex agentes del cuartel de Intxaurre, Enrique Dorado y Felipe Bayo, a los que condena a 67 años de prisión cada uno.

El Gobierno aprueba presentar a la Cámara un proyecto de ley que modifica la Ley de Extranjería.

El Pleno del Congreso aprueba el Proyecto de Ley de Modificación del Código Penal y de la Ley del Menor. El texto contiene un conjunto de medidas para reforzar la lucha contra ETA

El Senado aprueba con los votos de PP, CIU y CC y la oposición del resto de la Cámara la reforma de la Ley de Extranjería que entra en vigor el 23 de enero de 2001.

2001

Entra en vigor la Ley Orgánica reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.

El Consejo de Ministros aprueba un Real Decreto que adelanta al 31 de diciembre el final del servicio militar obligatorio. El Consejo de Ministros aprueba un Real Decreto que fija el fin de la Prestación Social Substitutoria el 31 de diciembre.

El Pleno del Congreso aprueba, con el apoyo de todas las fuerzas políticas, la creación de una Agencia de Seguridad Alimentaria.

El Tribunal Constitucional admite a trámite los recursos presentados por ocho Comunidades Autónomas y diputados del PSOE contra la Ley de Extranjería.



El Congreso aprueba la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial que introduce un nuevo sistema de elección del Consejo General.

El Pleno del Senado aprueba el Plan Hidrológico Nacional , que culmina su tramitación parlamentaria. EL PHN entra en vigor el 26 de julio. El Tribunal Constitucional admite a trámite los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Gobierno y las Cortes de Aragón contra la ley del Plan Hidrológico Nacional.

El Congreso de los Diputados aprueba la Ley Orgánica de Universidades con los votos del PP, CIU y CC.

El Congreso aprueba la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

El Congreso aprueba la modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y las enmiendas introducidas por el PP en el Senado que introducen el nuevo impuesto de hidrocarburos para financiar servicios sanitarios.

2002

La Audiencia de Madrid absuelve a los ex Ministros de Interior, José Barrionuevo y José Luis Corcuera, y condena a siete años de cárcel al ex Secretario de Estado para la Seguridad, Rafael Vera, por el caso de los "fondos reservados".

El juez de la Audiencia Nacional, Baltasar Garzón, ilegaliza a las organizaciones Segi y Askatasuna por considerarlas parte integrante del entramado de ETA.

EEUU incluye a ETA en su lista de organizaciones relacionadas con el terrorismo internacional.

El Gobierno aprueba el proyecto de Ley de Partidos Políticos, que permite la ilegalización de los partidos que colaboren con el terrorismo.

El Gobierno aprueba por Real Decreto-Ley la reforma del desempleo.

El Senado aprueba la nueva Ley Orgánica de Partidos Políticos, que permite ilegalizar formaciones que amparen y apoyen políticamente el terrorismo. La Ley entra en vigor el 29 de junio.

El Congreso aprueba la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que permitirá la implantación de juicios rápidos, y la denominada "Ley de Internet".

El juez Baltasar Garzón ejecuta el embargo a Batasuna por los daños de la violencia callejera con el bloqueo de 109 cuentas bancarias y el embargo de los locales de 75 "herriko tabernas" y asociaciones vinculadas a la formación abertzale.

El Consejo de Ministros aprueba el proyecto de Ley Orgánica de Calidad de la Educación.

El juez Baltasar Garzón ordena el cierre de los locales de la HB en Euskadi y Navarra e impide a la organización convocar actos públicos, recibir subvenciones o presentarse a las elecciones.

El Gobierno y la Fiscalía General del Estado presentan en el Tribunal Supremo sendas demandas para la ilegalización de Batasuna.

El Congreso de los Diputados aprueba la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la implantación de juicios rápidos

El Pleno del Congreso de los Diputados aprueba definitivamente el proyecto de Ley para la Reforma del Desempleo.



2003

El Consejo de Ministros aprueba un Proyecto de Ley para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas para delitos de terrorismo que contempla el aumento de 30 a 40 años el tiempo que un terrorista puede pasar en prisión.

El Consejo de Ministros acuerda enviar a las Cortes un proyecto de ley que supone una profunda reforma del Código Penal de 1995. La iniciativa incluye medidas concretas para luchar contra los delinquentes habituales y combatir la violencia doméstica.

El Tribunal Supremo acuerda la ilegalización y disolución de HB-EH-Batasuna al estimar que estas formaciones han vulnerado la Ley de Partidos.

El Tribunal Supremo ordena al Parlamento vasco disolver el grupo Sozialista Abertzaleak, heredero de Batasuna. La Mesa del Parlamento vasco manifiesta la "imposibilidad legal" de cumplir la orden del Tribunal Supremo de disolver Sozialista Abertzaleak. La Sala Especial del Tribunal Supremo concede un plazo máximo de cinco días al Presidente del Parlamento vasco, Juan María Atutxa, y al resto de la Mesa, para que haga efectiva la disolución del grupo Sozialista Abertzaleak. La Fiscalía General del Estado se querrela contra el presidente del Parlamento vasco, Juan María Atutxa, por un delito de desobediencia ante la negativa de la Cámara de acatar la orden de disolución del grupo SA. La Mesa del Parlamento vasco se ratifica en la "imposibilidad legal" de cumplir las medidas ordenadas por el Tribunal Supremo para disolver al grupo Sozialista Abertzaleak.

El Congreso aprueba por unanimidad una Proposición de Ley que regula la Orden de Protección de Víctimas de la Violencia Doméstica.

2004

El Tribunal Constitucional decide mantener en dos sentencias la ilegalización de Batasuna y de Herri Batasuna al rechazar los recursos de amparo de ambas formaciones contra la resolución dictada por el Tribunal Supremo que las disolvió.

La Sala Primera del Tribunal Supremo condena a 11 magistrados del Tribunal Constitucional a indemnizar a un abogado con 500 euros cada uno. La sentencia tiene su origen en el recurso contencioso administrativo planteado por el abogado contra la decisión del Constitucional por la que se designaba a letrados a su servicio, entre los que no estaba el citado abogado. La Sala Tercera del Supremo desestimó el recurso y el abogado acudió en amparo ante el Constitucional. En su demanda, recusó a todos los magistrados por no ser imparciales, pidiendo que se nombrara a otros para juzgar su caso. El Pleno del Constitucional inadmitió el escrito y contra esta inadmisión interpuso el letrado el recurso sobre el que ahora recae esta sentencia que les encuentra incursos en responsabilidad civil al actuar con negligencia profesional.

El Pleno del Tribunal Constitucional adopta un acuerdo sobre la sentencia de la Sala Primera del Supremo, de 23 de enero de 2004, que condenaba a once de sus miembros por responsabilidad civil. En esta decisión, el Constitucional recuerda al Supremo que las resoluciones dictadas por el TC en recursos de amparo no pueden ser enjuiciadas por ningún órgano del Poder Judicial y que el enjuiciamiento de las resoluciones recaídas en recursos de amparo por la vía de acción de responsabilidad civil constituye una invasión de la jurisdicción exclusiva y excluyente atribuida a él mismo por la Constitución.

Mediante auto, el Pleno del Tribunal Constitucional, por 7 votos a favor y 5 en contra, acuerda la inadmisión de la impugnación de los acuerdos del Gobierno vasco por el que se aprobaba el denominado Plan Ibarretxe y de la Mesa del Parlamento vasco por el que se iniciaba su tramitación parlamentaria. El Tribunal entiende que en ninguno de los acuerdos concurre el



“presupuesto procesal insubsanable de constituir objetos idóneos de la impugnación regulada en el art. 161.2 CE y en el Título V de la LOTC”. Firman votos particulares discrepantes el presidente Manuel Jiménez de Parga y los magistrados, Pablo Cachón, Guillermo Jiménez Sánchez, Roberto García-Calvo y Jorge Rodríguez Zapata.

El Boletín Oficial del Estado publica un Real Decreto por el que se aplaza la entrada en vigor de algunas de las medidas previstas en la Ley de Calidad de la Educación. El aplazamiento afecta, entre otras, al establecimiento de itinerarios, la religión como asignatura evaluable y la reválida.

El Consejo de Ministros aprueba el anteproyecto de Ley de Reforma del Divorcio, que suprime la separación como paso previo obligatorio y elimina la necesidad de alegar causas para obtener la disolución del matrimonio.

El Consejo de Ministros aprueba el proyecto de ley que permitirá el matrimonio y la adopción a las parejas homosexuales.

El Pleno del Congreso aprueba el proyecto de Ley Orgánica Integral contra la Violencia de Género, que extiende el agravamiento penal a quien dañe a una “persona vulnerable”.

El Consejo de Ministros aprueba el proyecto que modifica la Ley de Seguridad Vial y que introduce el carné por puntos en España.

El Proyecto de Ley de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial que, entre otras cosas, pretendía reformar el sistema de elección de cargos judiciales es rechazado por el Pleno del Congreso al no obtener la mayoría absoluta en la votación final de conjunto, necesaria al tratarse de un proyecto de ley orgánica, debido a la ausencia de algunos diputados del Grupo Socialista. Ante el rechazo por el Pleno del Congreso del Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Consejo de Ministros acuerda, días después, volver a remitir a las Cortes dicho proyecto de ley.

Tras acordarse una modificación del calendario de sesiones plenarias y la tramitación directa y en lectura única, el nuevo Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Pleno del Congreso aprueba finalmente este proyecto. El Senado opone su veto al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005. El Pleno del Congreso de los Diputados levanta el veto del Senado a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005.

Aprobación definitiva de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.



2.- QUÉ NOS ENSEÑAN VEINTICINCO AÑOS DE ESTUDIOS DE OPINIÓN SOBRE LA JUSTICIA

La primera enseñanza que nos dejan veinticinco años de estudios sobre los estados de opinión referidos a la Justicia es, aunque pueda sonar a perogrullada, que existe realmente una opinión pública sobre la Administración de Justicia y que merece la pena seguirla y tomarla en consideración. El claro mérito del CGPJ al institucionalizar sus Barómetros de Opinión es haberlo entendido así desde un principio cuando este tipo de tarea investigadora constituía más una rareza (tanto en los países de nuestro entorno como en la propia Europa comunitaria) que, como empieza a serlo ahora, un área de indiscutido interés estratégico.

Existe, ciertamente, una opinión pública sobre la Justicia: en forma difusa, informe y a menudo desconcertante, pero no por ello menos real. Los sucesivos Barómetros de Opinión del CGPJ han permitido refinar, sucesivamente, tras cada oleada, los instrumentos de medición utilizados y, en consecuencia, han hecho posible una percepción y comprensión de los datos obtenidos gradualmente más clara y coherente. Este apartado se propone, precisamente, respuntar brevemente las peculiaridades que concurren en los estados de opinión referidos a la Justicia y que, según la experiencia ha enseñado, hacen preciso un diseño específico y propio para su abordaje.

Dedicar atención a la imagen que el ciudadano medio pueda tener de su sistema de Justicia ha parecido una actividad de utilidad dudosa



durante mucho tiempo, lo que explica el retraso relativo que presenta la investigación demoscópica sobre este ámbito institucional. En la sociedad coexisten en realidad dos imágenes de la Justicia: por un lado la que tienen los expertos, es decir, los profesionales jurídicos y los operadores del sistema de Justicia; por otro la imagen ciudadana, tradicionalmente ignorada. Por lo general sólo la opinión de los entendidos (“la imagen experta”) ha parecido digna de ser tenida en alguna consideración: a fin de cuentas, como si lo que pensarán aquellos a quienes “se aplicaba” la Justicia, meros sujetos pasivos de la misma, careciera de interés. Recientemente la relación Justicia/usuarios ha experimentado un giro radical en las democracias avanzadas a medida que se ha ido imponiendo la evidencia de que “los tribunales existen para servir a quienes los utilizan, y no al revés”, como ha escrito sir Andrew Leggatt (2001:43): son los usuarios (y no los operadores) del sistema de Justicia quienes constituyen la verdadera razón de ser del mismo (Baldwin, 2002:4). En consecuencia la opinión ciudadana (es decir, la opinión de los usuarios, -reales o potenciales) ha pasado a adquirir un nuevo protagonismo a la hora de alzar un balance de situación del sistema de Justicia y de la calidad de su desempeño.

Ahora bien, que convenga seguir el pulso a los estados de opinión existentes en esta cuestión entre la ciudadanía no significa que sea fácil hacerlo, como ya ha quedado apuntado. Toda una serie de factores confluyen en propiciar que la imagen pública de la Justicia resulte, prácticamente en todas partes y no sólo en nuestro país, borrosa y poco coherente. De ahí la conveniencia de definir un marco conceptual y metodológico capaz de controlar el impacto distorsionante de tales factores y de posibilitar la obtención de una imagen lo más nítida e inteligible posible. La auscultación detallada y exhaustiva de las sensaciones, opiniones y evaluaciones de la ciudadanía respecto del sistema de Justicia requiere la previa definición de un repertorio lo más pormenorizado posible de los rasgos y dimensiones de éste que van a ser sometidos a la pública consideración y su articulación en un

entramado coherente. La experiencia acumulada por los Barómetros del CGPJ ha permitido así el diseño de un “protocolo” tentativo para la auscultación de los estados de opinión sobre la Justicia, que más adelante se describe brevemente.

La primera enseñanza que cabe extraer de más de dos decenios de seguimiento de los estados de opinión sobre la Justicia es que la imagen ciudadana de la Justicia no se presenta lógica y coherentemente ensamblada, ni nítidamente perfilada ni parece tener consistencia interna. No se articula en torno un “argumento” razonablemente claro y lineal sino que tiende más bien a asemejarse a una almoneda informe en que se mezclan elementos heterogéneos, de aluvión, en una amalgama contradictoria e incluso incoherente.

Cabría argumentar que, en realidad, esto es algo en buena medida común a los estados de opinión referidos a las instituciones públicas, en general, y al mundo político en particular¹⁰. Pero parece registrarse con especial intensidad en el caso de la Justicia: ésta puede aparecer, en un mismo estudio de opinión como independiente y controlada, fiable y no fiable, protectora y discriminadora, imparcial y sesgada, defensora de los desfavorecidos y al servicio de los poderosos: es decir, a la vez como una cosa y como su contraria. ¿Cómo es ello posible?

La explicación es que la imagen que del sistema de Justicia suelen arrojar las encuestas de opinión puede ser equiparada a la que ofrece un caleidoscopio: a partir de unos mismos elementos de base, una leve rotación del campo óptico basta para producir una reorganización de aquellos que, al recomponerse, pasan a ofrecer una imagen distinta. Ante la sucesión desconcertante de perfiles disímiles y aun contradictorios que, a partir de unos mismos elementos, parece así posible obtener, ¿cuál tener como el correcto, o el más correcto o el más real? ¿O no lo es acaso ninguno?

¹⁰La constatación de este hecho es lo que dió lugar, desde los mismos orígenes de la investigación demoscópica moderna, a una recurrente polémica sobre si, realmente, cabe decir en consecuencia que exista tal cosa como la “opinión pública” o si lo que tomamos por tal no será más bien algo improvisado, sobre la marcha, por los entrevistados como reacción a las preguntas que de improviso se les formulan, -y de ahí la tendencia a que las respuestas no presenten excesiva coherencia. La “opinión pública” sería así algo sólo aparental, sin consistencia real. En un rápido recuento cronológico, los planteamientos de Blumer (1948), Converse (1964) o Bourdieu (1973), en el lado crítico, vendrían a contraponerse a los de Gallup y Rae (1940), Key (1961) e Inglehart (1985,1990) en el campo opuesto, y por citar tan sólo a algunos de los más notorios contendientes. Zaller (1992) ha efectuado recientemente un intento de síntesis y reconciliación de los argumentos esgrimidos en esta recurrente polémica que en buena medida viene a zanjar la cuestión. De la opinión pública no se puede esperar

De entrada, es especialmente destacable que esta “visión caleidoscópica” que del sistema de Justicia parece tener el ciudadano medio no le origina sensación alguna de *disonancia cognitiva*¹¹ o de inconsistencia. Los entrevistados se muestran capaces de conciliar con naturalidad percepciones simultáneas contrapuestas sin caer por ello en el estupor: es decir, sin quedar bloqueados a la hora de expresar opiniones al respecto. Muy al contrario: la tasa media de respuesta en los distintos Barómetros del CGPJ a lo largo de los últimos dos decenios supera el 90%. O lo que es igual, en promedio tan sólo un mínimo 10% de entrevistados suele declinar emitir juicios u opiniones sobre el tema.

¿Cómo explicar el hecho de que con tan sólo ligeras variaciones en la formulación de las preguntas (es decir, con tan sólo leves retoques en los estímulos ofrecidos al entrevistado) pueda provocarse este “efecto caleidoscopio”, es decir, la aparente variación del sentido de las respuestas?

Sin duda es éste un tema clásico de reflexión en la metodología demoscópica, en constante tensión por mejorar y depurar el “arte de hacer preguntas”. Lo que se pregunta y, sobre todo, como se pregunta, condiciona inevitablemente lo que se puede obtener como respuesta. Toda pregunta acota directa –pero sobre todo indirecta y por tanto inadvertidamente– un arco posible de respuestas. Tener esto en cuenta resulta especialmente determinante en el caso de estudios de opinión referidos a realidades particularmente complejas y difusas, cuya percepción por parte del entrevistado es usualmente borrosa, como es paradigmáticamente el caso del sistema de Justicia.

Este fenómeno de extrema labilidad de las respuestas en función de la formulación de las respuestas parece explicable de dos maneras distintas pero complementarias:

a) En primer lugar, cabe entender que en realidad los entrevistados, sin explicitarlo, cambian continuamente de referente en sus respuestas

tanto que exprese conocimientos como predisposiciones valorativas de base. La encuesta de opinión no debe ser entendida como un test de conocimientos sino más bien como un método de rastreo de las afinidades, tomas de postura, alineamientos e identificaciones predominantes entre los entrevistados. Así quedaría explicada, por otro lado, la usualmente baja tasa de no respuesta, con independencia del tema ofrecido a consideración: los entrevistados tienden a contestar porque no sienten que tengan que “saber” para poder expresar su reacción o su posicionamiento ante lo preguntado.

¹¹Utilizo el término en el sentido en que originariamente lo definiera Festinger (1957) para aludir a la situación en que puede quedar sumido el observador por tener, a la vez, dos percepciones sobre una misma realidad frontalmente contradictorias.

pasando, sin expresarlo, de una a otra de las distintas caras de esa realidad multifacética que es la Justicia. Y lo hacen sin previo aviso porque, sencillamente, no tienen sensación de estarlo haciendo: la propia imagen global borrosa que de la misma tienen propicia que traspasen inadvertidamente los matizados lindes que separan unas de otras y que ellos no logran percibir. Es lo que ocurre cuando el observador encara una realidad opaca: puede percibir en ella rasgos distintos pero los atribuye, indiferenciadamente, a un mismo y común todo, pues la estructura y articulación interna de éste se le escapa. En la institución sometida a consideración se perciben rasgos, tendencias y orientaciones pero de un modo nebuloso, sin poder calibrar de forma precisa su respectivo peso relativo, su mutuo grado de interconexión o su recíproco condicionamiento. Se captan rasgos salientes y marcados pero no el perfil completo subyacente del que forman parte y que les contextualiza. Así, un ligero cambio en el estímulo indagador (que el analista puede entender sencillamente como una forma de contemplar lo mismo desde un ángulo distinto) puede originar en cambio en la persona entrevistada un cambio en la faceta de la realidad que le sirve de referente para la opinión que expresa. Y de ahí que el sujeto no experimente la disonancia cognitiva que, en cambio, el analista piensa que debería estar sintiendo: en realidad está contestando a algo distinto a lo que éste cree estarle preguntando. Las respuestas obtenidas, en apariencia inconexas o contradictorias, son así compatibles entre sí y no mutuamente excluyentes. Por lo tanto, más que ante diagnósticos paralelos y contrapuestos sobre una misma realidad, estaríamos ante secuencias valorativas concurrentes referidas a fragmentos o dimensiones paralelos pero distintos del sistema de Justicia. No entender que esto es producto del alto grado de polisemia social que, como consecuencia de su opacidad y falta de transparencia, caracteriza al mundo de la Justicia llevaría a la sin duda errónea interpretación alternativa de que para el ciudadano medio en el tema de la Justicia “todo vale” y que desde una posición a-crítica y cínica da por igualmente válidos y admisibles todos los estereotipos, clichés, percepciones, vivencias y afirmaciones a ella referidos, por contradictorios que puedan ser.



b) En segundo lugar, las formulaciones aparentemente incoherentes o contradictorias sobre unos mismos –o muy similares– aspectos del sistema de Justicia lo que en realidad vienen a expresar (sin duda de forma indirecta y por tanto tosca pero no por ello menos clara) es una visión fuertemente matizada de la misma. El matiz cualificador resultaría de la yuxtaposición de rasgos distintos y aun contrapuestos que más que anularse mutuamente lo que en realidad vienen a hacer es complementarse en una dinámica de gradaciones y contrapuntos recíprocos, –al modo, si se quiere, de una pintura impresionista. De ahí la conveniencia de utilizar, en la medida máxima de lo posible, baterías recurrentes de preguntas sobre una misma cuestión con variaciones sucesivas de matiz en su formulación¹².

Lo que esta dificultad ciudadana para expresar una imagen nítida y perfilada viene a revelar es la opacidad y falta de transparencia con que se le aparece el sistema de Justicia: no se puede dar una imagen clara de lo que no se ve con claridad. Una realidad poco transparente no puede sino propiciar una imagen borrosa. Ciertamente la opacidad no es un rasgo privativo de la institución judicial, sino propio –si bien en grado variable– de toda realidad institucional. Lo que ocurre es que, una vez más, en el caso del sistema de Justicia tiende a presentar niveles particularmente elevados. Cabe adelantar ya que la opacidad y falta de transparencia constituye el peor mal de nuestro actual sistema de Justicia: magnifica sus deficiencias, lastra la confianza que inspira, deslucen sus logros y méritos.

Son múltiples los factores que, tradicionalmente han concurrido a hacer del sistema de Justicia una institución particularmente opaca.

Para empezar, es claro que para la gran mayoría de las personas el mundo de la Justicia no representa una realidad tangible y cotidiana,

¹²No se trata con ello, por supuesto, ni de marear ni de confundir al entrevistado –ni menos aún al analista– sino de generar secuencias concurrentes de respuestas que iluminen el mayor número posible de ángulos de una realidad particularmente prolija como es el sistema de Justicia. La sensación de confusión que la información así generada puede originar tiene como contrapartida hacer más difícil ceder a engañosas sobre-simplificaciones. Los datos obtenidos deben así ser entendidos desde la mutua contextualización, no de forma aislada. Forman parte de una imagen coral y fuera de ese contexto se desvirtúan. Evidentemente, el ideal demoscópico (máxime en este ámbito de la imagen de la Justicia) sería poder efectuar sobre cada cuestión considerada tantas baterías paralelas de preguntas como fuesen precisas, con variantes de formulación y referidas a los mismos aspectos, o a aspectos conexos, para tratar de captar todos los matices de una realidad poliédrica y multidimensional imposible de capturar con formulaciones simples de tipo dicotómico. Evidentemente esto es imposible en la práctica, y no sólo (aunque fundamentalmente) por el insuperable “efecto fatiga” que ello generaría en los entrevistados. De ahí que se imponga la necesidad de seleccionar tan sólo aquellas formulaciones que en principio parezcan más capaces de desvelar más y mejor lo que se pretende conocer.

sino algo con lo que se tiene un contacto excepcional y puntual. Apenas el tercio de los españoles mayores de edad dice haber tenido alguna vez, contacto directo (como demandante, demandado, testigo, etc...) o indirecto (como acompañante de algún familiar o amigo) con los tribunales de Justicia. La inmensa mayoría tiene pues sólo un conocimiento indirecto, mediado, del mundo judicial.

Un primer factor, casi imperceptible, de intermediación en lo constituye el entramado de estereotipos clichés y tópicos, en muchos casos centenarios, respecto del mundo judicial presentes en nuestra cultura y que representan filtros perceptivos difícilmente evitables. El sistema de Justicia es probablemente la única institución pública que parece constituir, en sí misma, un género aparte por encima del tiempo y del espacio y al margen de cambios sociales o políticos. Un hilo de continuidad ininterrumpido da la impresión de enlazar, en el imaginario colectivo, a cuantos sistemas de Justicia en el mundo han sido y son. Eso explica, posiblemente, la universalidad y estabilidad de la iconografía y simbología básicas a ellos referida¹³. Y eso explica probablemente también la básica confusión en la conciencia popular acerca de lo que, en realidad y concretamente, sea aquí y ahora la Justicia: siempre ha habido una Administración de Justicia, en todas partes ha existido o existe, así pues ¿cómo no concluir que en esencia es siempre una y la misma, sin rupturas apreciables de continuidad? Aun cuando sea de forma más o menos difusa, el ciudadano medio tiene probablemente una conciencia más clara de que el poder legislativo y el ejecutivo han adoptado, a lo largo del tiempo, formas de organización distintas, claramente discontinuas y aun contrapuestas. No parece arriesgado afirmar que, en el caso del sistema de Justicia, no se perciben con comparable claridad sus distintos estadios históricos, sus distintas fases de cambio y evolución.

Los medios de comunicación representan un segundo y fundamental factor de intermediación en la percepción del sistema de Justicia. La casi totalidad de los españoles (ocho de cada diez) manifiesta que es en las noticias de la televisión y de los periódicos donde obtiene fundamentalmente las informaciones, percepciones y estímulos al respecto.

¹³Al respecto, ver Loughlin (2000:55-64).



Esto es importante porque los medios suelen constituir con frecuencia un espejo involuntariamente deformante: los criterios periodísticos de interés, relevancia y oportunidad informativa rara vez coinciden con los principios estructurantes y motores del sistema de Justicia. Este desencuentro de base suele dar lugar a malentendidos no explícitamente queridos y no siempre fáciles de corregir¹⁴.

Pero es que además la Justicia es una institución que suele estar siempre situada en una cierta penumbra. Viene a ser como una especie de “caja negra” a la que no se percibe muy bien y cuyos elementos componentes, mecanismos internos o normas de funcionamiento no se conocen con claridad. Pero en cambio se la sabe poseedora de poderes terribles: puede encarcelar a una persona, incapacitarla, concederle o quitarle la custodia de sus hijos, multarla, declarar nulos sus actos... ¿Cómo no ha de resultar desazonante un órgano misterioso y arcano y capaz de adoptar tamañas decisiones?

Por otro lado, quienes a él finalmente se acercan lo hacen mediante intermediarios: profesionales especializados (abogados, procuradores, el propio personal auxiliar de los tribunales) que operan como oficientes expertos de un ceremonial esotérico que requiere ser decodificado. Hacerlo no está al alcance de cualquiera. El hermetismo, la ininteligibilidad y la oblicuidad comunicacional vienen así a reforzar el distanciamiento y la opacidad.

Por si todo esto no fuera ya bastante ocurre además que el sistema de Justicia tiene unas fronteras o linderos externos fluidos o porosos. El ciudadano medio no siempre tiene claro hasta donde llegan sus márgenes. El repertorio de instituciones y figuras que lo integran es impreciso y cambiante según los casos o el momento: jueces, abogados, personal de los tribunales, procuradores, fiscales, policía, determinadas agencias estatales (por ejemplo, de asistencia social), incluso notarios o



¹⁴Una reciente investigación realizada en estados Unidos por Garber y Bower (1999) constituye un ejemplo particularmente ilustrativo. Según sus datos, entre 1985 y 1996 se produjeron en todos los tribunales estadounidenses un total de 351 sentencias en casos de reclamaciones contra fabricantes de automóviles. De esas sentencias, el 74% fueron a favor del demandado (es decir, el fabricante) y sólo el 26% a favor del demandante (es decir, el consumidor). Los principales periódicos cubrieron informativamente sólo 47 de todos esos casos: un 4% de los que tuvieron una sentencia final favorable al fabricante y un 41% de aquellos cuya sentencia favoreció al consumidor. El resultado, para los lectores, fue que el 81% de los casos de los que se les informó terminaron a favor del consumidor: es decir, una cifra tres veces superior a la real. Por supuesto, este sesgo informativo no respondía a voluntad manipuladora alguna: era tan sólo consecuencia directa del hecho de que, informativamente, lo inusual es más noticia que lo usual, así como que sea David y no Goliath quien venza en la contienda. Pero en todo caso el resultado fue reflejar distorsionadamente una realidad fomentando de paso una tendencia litigadora con muy poca base real de sustentación.

registradores... En el lenguaje popular cuando se habla de “la Justicia” con frecuencia se está pensando a la vez en una o varias de estas figuras, indiferenciadamente.

Finalmente, un factor con efectos especialmente distorsionantes sobre la imagen de la Justicia es su nebulosa conexión estructural con el entramado estatal. Por un lado existe un “Ministro de Justicia” (que no es por cierto una figura simbólicamente menor dentro del Gobierno: es quien toma juramento a los demás miembros del gabinete, como se encargan profusamente de mostrar los noticiarios televisivos tras cada remodelación gubernamental). Por supuesto los entendidos saben distinguir con claridad hasta donde llegan las funciones de ese Ministro, ¿pero como no va el ciudadano medio a tener la impresión de que se trata de la figura que está a cargo de la Justicia? Su título oficial se presta a equívoco: no es, por ejemplo, “Ministro de relaciones con la Justicia” sino lisa y rotundamente “Ministro de Justicia”. ¿Cómo no va ello a inducir la sospecha de que, pese a todo, debe existir algún hilo de continuidad, más o menos visible o explícito pero no por ello menos real, entre el Ejecutivo y la Justicia? Quizá por ello, sistemáticamente, la valoración del funcionamiento de la Justicia ha tendido siempre a matizarse entre los distintos grupos de votantes en función del color ideológico del gobierno de turno: cuando ha gobernado UCD, o el PSOE o el PP los respectivos votantes han tendido a mostrarse apreciablemente menos críticos con el funcionamiento de la Justicia que el resto.

Si, de un modo u otro, el sistema de Justicia es finalmente percibido como integrante del entramado estatal, compartirá en buena medida la imagen, buena o mala, que del Estado tenga la sociedad. No por azar resulta ser precisamente en los países que antes consolidaron la idea de un Estado de servicios y de bienestar, -en suma, de un Estado protector- donde la Justicia tiene, con diferencia, una mejor imagen social. En cambio en los países de la Europa mediterránea el recelo institucional frente a todo lo público tiene raíces seculares que apenas recientemente han empezado a diluirse¹⁵. Sin duda, el recelo anti-estatal no es ya ni tan intenso ni sobre todo homogéneo en sociedades como la española:

¹⁵ Vid. Toharia, 2001.



las partes más nuevas o más ostensiblemente renovadas o refundadas del Estado (como las Comunidades Autónomas, o los Ayuntamientos o las Cortes), que el ciudadano puede sentir como más cercanas y más transparentes, tienen una clara mejor imagen que aquellas otras que dan una mayor sensación de ininterrumpida continuidad con el pasado, -como parece ser el caso de la Justicia, según podrá verse más adelante.

A todos estos factores que propician o refuerzan la opacidad del sistema de Justicia cabe probablemente añadir, por último, un elemento adicional de desconcierto: la sensación de constituir un institución en inacabable proceso de construcción y restauración. El sistema de Justicia nunca ha parecido estar completo y acabado. Y de hecho, el prolongado proceso reformador del último cuarto de siglo en lo que finalmente ha venido a desembocar es...en un gran pacto nacional para su reforma a fondo¹⁶. Si algún mensaje subliminal puede haber acabado transmitiendo este cúmulo de hechos a la ciudadanía es el de que los problemas de la Justicia ni parecen tener fácil arreglo, ni han logrado en todo caso ser aún adecuadamente resueltos, y quizá incluso que ni sean arreglables. Lo cual en alguna medida puede ayudar a entender la persistencia de determinados tópicos y estereotipos populares en torno al sistema de Justicia: el propio continuado esfuerzo por mejorarlo puede haber contribuido, paradójicamente, a confirmar y aun a ensanchar las sospechas ciudadanas sobre la persistencia -¿irremediable?- de sus deficiencias.



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

3.- LA VALORACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO COMO PUNTO DE PARTIDA.

Ya ha quedado advertido que la evaluación del funcionamiento que se atribuye a la Justicia constituye la puerta de entrada más usual – pero también más imprecisa- a que recurren los sondeos de opinión a ella referidos. Las perspectivas que este tipo de evaluación aporta deben ser entendidas más como un punto de partida, indicativo de nuevas perspectivas y caminos a explorar, que como un punto de llegada cerrado y más trasfondo.

La opinión más extendida entre los españoles, a todo lo largo de estos dos últimos decenios, es que en nuestro país la Justicia funciona mal. En el último Barómetro Externo (realizado en 2005) quienes emiten esta opinión representan una clara mayoría relativa (44%). De entrada, pues, un diagnóstico sombrío, al menos en apariencia. La consideración más detallada de los datos de la **TABLA 3.1** permite, sin embargo, introducir las suficientes matizaciones en este primer diagnóstico de conjunto como para reconducir sustancialmente esta mala impresión inicial.

TABLA 3.1								
¿CÓMO DIRÍA USTED QUE FUNCIONA EN LA ACTUALIDAD EN ESPAÑA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA?								
	2005	2003	2000	1997	1995	1992	1990	1987
Muy bien o bien	24	18	19	16	15	18	22	20
Regular	28	31	30	28	36	26	33	31
Muy mal o mal	44	47	46	51	46	38	33	28
Sin opinión	4	4	5	5	3	18	12	21

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



Para empezar, los datos disponibles permiten ver con claridad que, en realidad, el principal cambio que en este tema se ha producido es la práctica desaparición de los “sin opinión”: de representar un sustancial 21% en 1987 han pasado a no suponer ahora sino un 4%. Es decir, prácticamente toda la ciudadanía se considera ya en condiciones de emitir un juicio sobre esta cuestión, y esta creciente movilización opinativa sólo ha redundado en beneficio de la opinión más crítica: en 1995 los “sin opinión” quedaron ya en sólo un 3% pero en cambio los que consideraban que la Justicia funciona mal pasaron a constituir el 51% (23 puntos más que en 1987, cuando los “sin opinión” suponían en 21%). Es decir, el asentamiento de la democracia hizo posible una atención y transparencia informativas sobre la Justicia hasta entonces desconocidas que permitieron a la ciudadanía tomar plena conciencia (y quizá en forma en exceso amplificada) de sus disfunciones y carencias. Así no fue difícil que las zonas de no opinión sobre ella se trocaran en nuevas zonas de opinión negativa. Y no tanto porque se percibiera un súbito hundimiento de la misma como porque, sencillamente, pasó a poderse informar y debatir públicamente, con naturalidad –y aun crudeza-, sin los anteriores tabúes y cortapisas, sobre su situación¹⁷.

En la actualidad (2005) sigue siendo cierto que apenas algo menos de la mitad de los españoles (el ya mencionado 44%) considera que en conjunto la Justicia funciona mal o muy mal, mientras que apenas la mitad de esa cifra (el 24%) opina en cambio que lo hace bien o muy bien¹⁸. Con todo, esta opinión negativa parece estar perdiendo lentamente fuerza: la distancia entra la valoración negativa y la positiva queda ahora en 20 puntos, una diferencia sin duda todavía sustancial pero que es apreciablemente menor que la que se registraba en 1997 (entonces era de 35 puntos, -casi el doble).

Al mismo tiempo, cada vez se hace relativamente más predominante la idea de que el funcionamiento de la Justicia tiende a mejorar más que a empeorar: hay que remontarse hasta 1986, es decir, a casi veinte años

¹⁷Conviene recordar que los estados de opinión sobre la Justicia son fuertemente tributarios del grado (en cantidad y calidad) de atención mediática de que aquella es objeto. Ocho de cada diez españoles dicen informarse fundamentalmente sobre la situación de la Justicia a través de las noticias de la televisión (79%) y de los periódicos (77%). Datos del 9º Barómetro Externo del CGPJ.

¹⁸Un 28% opta por el ambiguo calificativo de “regular” que, al límite, cabría interpretar como equivalente a “no llega a estar mal”: es decir, como una valoración más bien, aunque muy reticentemente, positiva. Véase Tabla 3.1.

TABLA 3.2

“Y EN COMPARACIÓN CON HACE DOS O TRES AÑOS, ¿DIRÍA USTED QUE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA ES AHORAMEJOR, IGUAL O PEOR?”									
	2005	2003	2000	1997	1990	1988	1986	1985	1984
Mejor	21	21	12	13	20	19	26	26	25
Igual	50	55	65	63	47	46	41	37	37
Peor	15	17	13	15	18	25	20	18	19
NS/ NC	14	7	10	9	15	10	12	19	19

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

atrás, para encontrar una distancia igual de reducida que la actual entre optimistas y pesimistas , como puede verse en la **TABLA 3.2**.

Los que ven con optimismo el futuro de nuestra Justicia no son, hoy por hoy, muchos más que los que lo ven con pesimismo (la diferencia es de 6 puntos a favor de los primeros), pero lo novedoso es precisamente que hayan pasado a ser algunos más.

Con todo, lo cierto es que la Justicia sigue siendo, entre las grandes instituciones del Estado, aquella cuyo funcionamiento es valorado todavía de forma más severa por la ciudadanía. Una de las características de nuestra cultura ciudadana es el extendido y profundo recelo institucional que la impregna y que se traduce en actitudes y valoraciones altamente reticentes respecto de las instituciones, en general, y de las instituciones del ámbito público, en particular. Como puede verse en la **TABLA 3.3**, ninguna de las grandes instituciones en ella contenidas (y por las que regularmente se ha preguntado a los ciudadanos en los distintos Barómetros) alcanza la barrera simbólica del 5 dentro de la escala valorativa de 0 a 10 propuesta, y aunque la Justicia mejora su puntuación en términos absolutos, sigue quedando descolgada en términos relativos respecto de las demás. Conviene recordar que esto no es algo que se registre solamente en nuestro país: dentro de la Unión Europea hay países en que la valoración global del funcionamiento de la Justicia es francamente positiva (Finlandia, Dinamarca o Austria), otros



TABLA 3.3

EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES DEL ESTADO (1984-2005)

(Puntuaciones medias en una escala de 0 a 10)

	2005	2003	2000	1997	1990	1988	1986	1985	1984
Los Ayuntamientos	4.8	4.8	5.3	5.0	5.2	4.8	5	5.4	5
Las Cortes (el Parlamento)	4.7	4.7	6.5	4.5	5.0	4.7	4.9	5.2	5.1
La Administración (los funcionarios)	4.7	4.5	5.0	4.3	4.5	4.2	4.0	4.4	4.5
Los Gobiernos de las Autonomías	4.5	4.9	5.5	4.8	5.2	4.7	4.6	--	--
El Gobierno (del Estado)	4.5	4.1	5.3	4.3	4.6	4.4	4.5	5.0	4.9
Los Tribunales de Justicia	4.1	3.8	4.3	3.3	4.2	4.1	4.0	5.0	4.9
Los fiscales	--	--	--	--	5.3	--	--	--	--

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

Nota: Las respuestas están ordenadas por frecuencia de respuesta en porcentaje, no en el orden que figura en el cuestionario. Hasta 2005, la escala utilizada fue de 5 puntos (1 a 5), habiéndose recalculado los datos para establecer su equivalencia con una escala de 0 a 10.

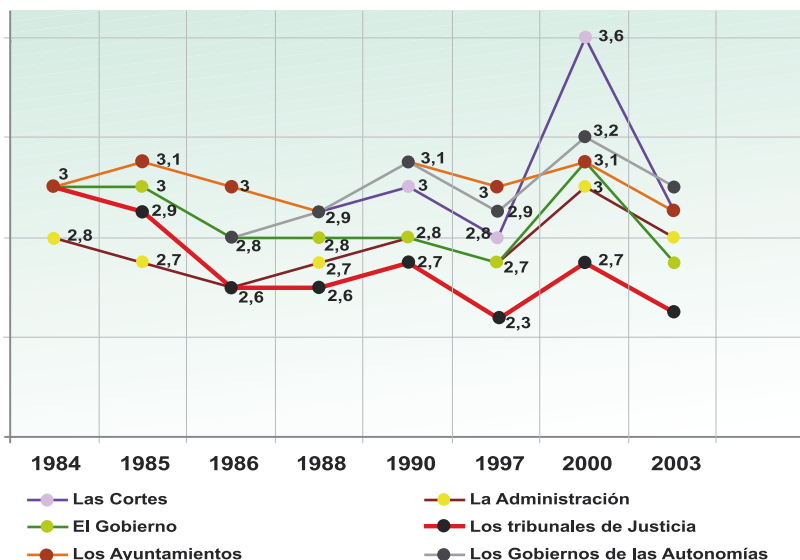


donde es moderadamente buena (Holanda, Alemania o Suecia) y otros, finalmente, donde es claramente negativa (Bélgica, España, Francia, Portugal e Italia).

Para una correcta comprensión de estos datos parece oportuno recordar que este tipo de evaluación global y de conjunto, obtenida de una pregunta tan genérica e imprecisa como la de la **TABLA 3.1**, no produce una especie de media aritmética que represente una síntesis del conjunto de actitudes, opiniones y sensaciones que respecto de los tribunales mantiene la población. Es decir, es erróneo suponer que antes de responder a una pregunta del estilo: “¿Cómo diría usted que funciona en la actualidad la Justicia?” los entrevistados habrían estado calibrando los distintos *pros y contras* que perciben en el sistema de Justicia para llegar finalmente a un diagnóstico de conjunto que es el que pasarían a expresar en sus respuestas. En realidad, las contestaciones a preguntas como ésta, de alcance tan genérico, lo que vienen a reflejar es más bien aquello

GRÁFICO 3.1.- EVALUACIÓN (POR PARTE DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA, Y EN DIFERENTES FECHAS) DE LA FORMA EN QUE FUNCIONAN...

Puntuaciones medias., escala 1-5



que, sobre el tema planteado, antes acude a la mente del entrevistado (lo que técnicamente se conoce como *top of mind*): es decir, la sensación predominante, la primera asociación mental, la que de forma más refleja y automática antes aflora a la atención. La experiencia investigadora enseña que en el caso de la valoración ciudadana de las instituciones públicas, los rasgos positivos de éstas tienden a ser dados por supuestos, quedando por tanto automáticamente descontados: en consecuencia, devienen prácticamente invisibles. En cambio la atención tiende a concentrarse preferentemente en la percepción de las deficiencias que aún puedan subsistir. Así, éstas adquieren un protagonismo desmesurado en la conciencia ciudadana. Datos como los de la TABLA 3.1 no reflejan, pues, en realidad, la imagen-promedio de la Justicia existente entre la ciudadanía española, sino más bien **su peor imagen y desde su peor ángulo** (un ángulo que, al no quedar explicitado en la pregunta, no

puede descontado a la hora de interpretar las contestaciones, prestándose así a interpretaciones abusivas de los datos). La información obtenida con este tipo de pregunta debe por tanto ser tomada como un *punto de partida*, desde el que proceder a desenmarañar el complejo entramado de actitudes y valoraciones referidos a la Justicia, y no como un *punto de llegada*, como si supusiera una síntesis o conclusión general¹⁹.

Si la opinión ciudadana sobre el funcionamiento de nuestra Justicia es todavía negativa (si bien con tendencia a mejorar), la opinión que sobre la cuestión expresan los propios Jueces registra por el contrario un espectacular cambio a mejor, como puede verse en los datos de la TABLA 3.4.

TABLA 3.4

CONTESTACIONES DE LOS JUECES ESPAÑOLES A LA PREGUNTA: "En conjunto y en líneas generales, ¿cómo definiría usted la actual situación de la Administración de Justicia española? (En porcentajes)"					
	2003	1999	1993	1990	1987
Muy buena o buena	46	30	12	7	4
Regular	35	41	61	53	35
Mala o muy mala	17	28	26	39	60

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

A lo largo de los últimos dos decenios la opinión de los jueces sobre la situación de conjunto de nuestra Justicia ha experimentado, sencillamente, una progresiva evolución que ha cristalizado, finalmente, en un vuelco radical: en 1987 la opinión masivamente dominante sobre el funcionamiento de la Justicia era negativa (60% frente a sólo 4%); en 2003 habían pasado en cambio a dominar claramente (en proporción casi de tres a uno) quienes emitían un diagnóstico de situación positivo (46% frente a 17%).

Por otro lado, si en 1987 la opinión mayoritaria entre los jueces (46% frente a 16%) era que las cosas en la Justicia estaban yendo a peor, en el año 2003 el clima de opinión había cambiado radicalmente: dos de cada tres (el 69%) había pasado a estimar que la Justicia estaba mejorando y

¹⁹En este sentido, resulta útil tener en cuenta que cuando se pregunta a quienes evalúan negativamente el funcionamiento de la Justicia en qué están pensando concretamente, el 42% responde que en su lentitud, el 20% que en su blandura punitiva y el 15% se limita a responder que "es lo que se dice y oye". Respuestas que por su carácter genérico y estereotipado suponen una fuerte matización de lo que realmente expresa aquella evaluación negativa.

sólo un 8% mantenía la que dieciséis años antes había sido la opinión dominante, como puede verse en la TABLA 3.5.

TABLA 3.5					
CONTESTACIONES DE LOS JUECES ESPAÑOLES A LA PREGUNTA: "En conjunto ¿diría usted que a lo largo de los últimos dos o tres años el funcionamiento de la Administración de Justicia española...? (En porcentajes)					
	2003	1999	1993	1990	1987
Ha mejorado mucho o algo	69	49	53	38	16
Ha permanecido más o menos igual	22	41	30	37	35
Ha empeorado algo o mucho	8	9	15	24	46

