

SISTEMA JUDICIAL Y CULTURA JURÍDICA EN ESPAÑA (1975-2000)

José Juan TOHARIA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La justicia española: principales rasgos característicos*. III. *El uso de la justicia*. IV. *La evaluación del funcionamiento del sistema judicial*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En el tramo final del siglo XX, España ha experimentado cambios sin duda trascendentales: en los últimos años de la década de los sesenta y primeros de los setenta, el país ingresó definitivamente en el círculo de los países económicamente desarrollados;¹ en la segunda mitad de los setenta y primeros de los ochenta se incorporó al elenco de países democráticos;² y en los últimos años de la década de los ochenta y en los

* Universidad Autónoma de Madrid.

1 A finales de la década de 1950, más de la mitad de la población activa española estaba empleada en la agricultura y sólo en 1953 el país logró recuperar el nivel de renta que tenía en 1935, es decir, un año antes del inicio de la guerra civil (1936-1939). En cambio, en los años noventa la población activa empleada en la agricultura apenas superaba el 5% y la economía española ocupaba el décimo lugar mundial en términos de PNB total (y el vigésimo segundo en términos de PNB *per capita*).

2 Es de recordar que la recuperación de la democracia en España no se produjo como consecuencia de una revolución o de un golpe de Estado o del colapso del régimen pre-existente o de un súbito vacío de poder (como fuera el caso en Portugal en 1974, o en la Europa del Este o en varios países latinoamericanos a finales de la década 1980 y comienzos de la de 1990) sino como resultado de un proceso gradual de cambio legal realizado precisamente por medio de los órganos y procedimientos vigentes a la muerte del dictador. Este proceso de “reforma” (como estrategia alternativa a la “ruptura”), llevado a cabo por el gobierno de Adolfo Suárez, bajo el impulso del rey Juan Carlos I, permitió superar “desde dentro” el esquema de monarquía autoritaria previsto en las “leyes fundamentales” franquistas. Las propias Cortes (que es el nombre con el

noventa se ha integrado en el reducido club de países que ha emprendido la construcción de una Unión Europea con una moneda única.³

Desarrollo económico, recuperación democrática e integración europea son así, sin duda, los tres rasgos caracterizadores de la vida española del último tercio del siglo XX. A partir del inescapable marco contextualizador que ese triple orden de procesos de cambios representa, el presente trabajo se propone analizar la forma en que el sistema judicial español se ha reorganizado, el uso que de él hacen los españoles y la evaluación de conjunto que les merece.

Las páginas que siguen se organizan, en consecuencia, en tres secciones, cada una de las cuales trata de dar respuesta a un interrogante básico:

que tradicionalmente se designa en España al Parlamento) heredadas del franquismo fueron las que votaron una nueva “ley fundamental” para la reforma política que, tras su aprobación en referéndum en 1976, abrió la puerta al restablecimiento de una democracia plena. Este uso de normas e instituciones de inspiración no democrática para, mediante un habilidoso (y en ocasiones arriesgado) ejercicio de ingeniería política, dar legalidad vigente puede ser visto, en alguna manera, como el antecedente del modo en que, pocos años después, Uruguay y Chile recuperaron la democracia y quizás incluso, y forzando acaso en demasiada medida la analogía, del modo en que México, en julio de 2000, transitó hacia una democracia plenamente homologable. En todo caso, este origen “legal” de la nueva democracia española no sólo contribuyó en buena medida a delegitimar y desactivar las críticas y resistencias que le oponían los nostálgicos del franquismo, sino que sin duda ha marcado la cultura legal y política de los españoles, aunque sólo sea por la novedad que un tal modo de proceder vino a suponer tras casi dos siglos marcados por una sucesión de guerras civiles, revoluciones, golpes de Estado y pronunciamientos.

³ El 10. de enero de 1986 España ingresó como miembro de pleno derecho en la Comunidad Económica Europea (que tras el tratado de Maastricht de 1992 pasó a utilizar la nueva y actual denominación de Unión Europea). A finales de la década de 1990 España se convirtió en uno de los once miembros de la Unión Europea integrados en la Unión Monetaria Europea que implica el establecimiento de una nueva y común moneda (el “euro”), llamada a sustituir a las respectivas monedas nacionales que desaparecerían así definitivamente. A partir del 10. de enero de 2002 el “euro” (que se utiliza ya de forma “virtual” en transacciones bancarias y con el que las distintas monedas nacionales integradas en él mantienen un tipo de cambio invariable) entrará finalmente en circulación, pudiendo coexistir durante un máximo de seis meses con las monedas nacionales que viene a reemplazar. A partir del 10. de julio de 2001 los países de la “zona euro” sólo contarán con esta nueva moneda: un hecho con trascendencia más que simbólica por lo que implica de cesión de soberanía nacional y que revela el alcance e intensidad obtenido por el proceso de integración social, económica y política de la Unión Europea como emergente entidad supranacional.

- *La organización de la justicia.* ¿Cómo ha quedado configurada la justicia española tras los profundos cambios experimentados por el país en este fin de siglo? El objetivo de este apartado introductorio es establecer una especie de *retrato-robot* del actual sistema judicial español, a modo de sucido pero revelador inventario de los puntos de continuidad y discontinuidad respecto del pasado, de los elementos de coincidencia o similitud con otros sistemas de justicia dentro de la Unión Europea y de las principales innovaciones introducidas y de sus consecuencias más tangibles.
- *El uso de la justicia.* ¿Cómo ha variado el comportamiento de los españoles en relación con el mundo de la justicia en el nuevo contexto social, político y económico? El uso de los tribunales por parte de la ciudadanía española ha sido, tradicionalmente, muy bajo: ¿han experimentado alguna variación apreciable las pautas de litigación a lo largo del periodo aquí considerado (1975-2000)?
- *La imagen de la justicia.* Finalmente, ¿cuál es ahora la imagen de la justicia predominante en la sociedad? ¿Cómo percibe y evalúa la ciudadanía su modo de operar?

II. LA JUSTICIA ESPAÑOLA: PRINCIPALES RASGOS CARACTERÍSTICOS

El sistema legal español (y en consecuencia su sistema de justicia) forma parte de la tradición civilista o romano-canónica,⁴ y más concretamente, dentro de ésta, de la variante “romanística”⁵ o “napoleónica”, característica del conjunto de los países del sur de Europa (y, con matizadas en ocasiones importantes, de la casi totalidad de los latinoamericanos). Sobre esta matriz básica, importada originariamente de Francia y que ha subsistido en esencia hasta la actualidad con los lógicos retoques y reelaboraciones introducidos a lo largo de los años, se engranan ahora nuevos mecanismos e instituciones derivados tanto de la recuperación de un sistema político democrático como de la pertenencia a un entorno

⁴ En el sentido en que la define J. H. Merryman en su clásico *The Civil Law Tradition* (1969).

⁵ Por utilizar la terminología de Zweigert y Kötz (1998), quienes dentro del solar europeo distinguen tres sub-variantes de sistemas “civilistas”: romanísticos (Francia, y en su estela países como Italia o España), germánicos (Alemania, Austria, Suiza) y nórdicos (los países escandinavos).

supra-estatal (la Unión Europea), cuya influencia condicionante se hace sentir de forma cada vez más clara y directa.

En una caracterización genérica y rápida, la justicia española actual podría quedar descrita de la siguiente manera: *emana del pueblo*⁶ y *se administra en nombre del rey*;⁷ *se autogobierna*; *está organizada unitariamente pero se articula funcionalmente en cuatro grandes áreas especializadas*; *es impartida por jueces profesionales, independientes y responsables con arreglo a determinados principios y criterios básicos, tales como: no creatividad judicial, sujeción a concretas y específicas “fuentes del derecho”, doble instancia, motivación de sentencias, participación popular, gratuidad, publicidad, oralidad y, en el terreno penal, inquisitividad; y está sometida al control del Tribunal Constitucional en*

6 Con la exclusión del periodo franquista (1939-1975), las distintas Constituciones democráticas (seis en total, sin contar la actual) que han estado en vigor en España desde 1812 (fecha de promulgación de la primera, conocida como “Constitución de Cádiz”) han sólido atribuir a la ciudadanía la titularidad del poder de juzgar, si bien de forma implícita o indirecta, a través de fórmulas genéricas tales como “todos los poderesemanan del pueblo” (que es, por ejemplo, la expresión concreta que utiliza la Constitución de la Segunda República, promulgada en 1931). Y otro tanto ocurre, en líneas generales, en el caso de los restantes catorce países de la Unión Europea. Lo usual es encontrar, en sus respectivas Constituciones, formulaciones genéricas del tipo “todo poder público emana del pueblo”, que es, por ejemplo, el contenido literal del artículo 1o. del Instrumento de Gobierno de Suecia (una llamativa excepción al respecto es el caso de la República de Irlanda, cuya vigente Constitución establece, en el artículo 6o., que “todos los poderes del Estado —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— emanen de Dios a través del pueblo”: traducción prácticamente literal de la formulación de Tomás de Aquino “non est potestas nisi a Deo per populum”). Así pues, la explícita afirmación que contiene el artículo 117.1 de la Constitución española (“la justicia emana del pueblo”) constituye una excepción en términos comparados tanto históricamente como en la actualidad. Esta redundante voluntad de sobreenufatizar y recalcar lo que, en todo caso, quedaba ya claro en el artículo 1.2 de la Constitución (“la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado”) no tiene otra explicación que la ya aludida sobrereacción ante la experiencia de un pasado dictatorial prolongado y reciente que de algún modo se intenta exorcizar.

7 Las sentencias de los tribunales van encabezadas con la frase: “En nombre del rey”. Según la propia Constitución, la Corona constituye la representación simbólica del Estado y, por ello mismo, del pueblo español, ya que el artículo 1.2 de la Constitución española, antes citado, establece en efecto que “la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado”. Así, si la Corona simboliza al Estado, ello implica que a quien en el fondo está simbolizando es al pueblo español, que es quien está tras el Estado. La Corona carece de toda entidad jurisdiccional propia, siendo su función meramente simbólica y representativa. El encabezamiento “en nombre del rey” de las sentencias judiciales debe ser entendido por lo tanto, y según la propia lógica constitucional, como equivalente en realidad a “en nombre del pueblo español”.

cuanto a la posible inconstitucionalidad de sus sentencias y decisiones en todo lo referente a los derechos fundamentales de las personas. Cabría añadir además, como dato tipificador adicional y relevante, que la judicatura española ha pasado a caracterizarse, en la actualidad, por su profundo rejuvenecimiento, su creciente feminización y su amplio pluralismo ideológico interno.

En conjunto y a primera vista, esta caracterización no parece particularmente original ni novedosa; con leves adaptaciones podría aplicarse prácticamente a cualquiera de los restantes países de la Unión Europea (y, en realidad, a cualquier país democrático) que cuente con un sistema judicial de tipo civilista. Ciertamente, tras casi cuatro decenios de dictadura, el hecho de que España cuente al fin con una justicia “normal” sería algo en sí mismo a destacar por lo que de feliz logro supone. Pero si merece aquí alguna consideración más detallada es porque, además, el proceso de “normalización” democrática a que ha sido sometido el sistema de justicia heredado del franquismo ha posibilitado intentos innovadores⁸ que, de forma sin duda imprevista, han terminado por tener consecuencias sencillamente revolucionarias más allá incluso de las propias fronteras nacionales. Algunos de los rasgos caracterizadores mencionados se hacen así acreedores a un examen algo más detenido antes de seguir adelante.

1. *Una justicia independiente*

De ningún régimen autoritario cabe esperar que cuente con una justicia razonablemente independiente, y en este sentido la España de Franco (1939-1975) no constituyó ciertamente una excepción. En consecuencia, una vez restablecida la democracia la cuestión de la independencia judi-

⁸ Cabría decir que en España la reforma del sistema de justicia (y, en general, la del conjunto de las instituciones del Estado) fue abordada con frecuencia desde lo que cabría definir como “síndrome de no estar a la altura”: es decir, desde esa peculiar sensación anímica de “estar en falta” tan propia de neófitos y de recién llegados. Tras una larga dictadura España experimentaba sin duda un “síndrome de déficit democrático” que la predisponía a extremar al máximo posible su proceso de modernización y democratización para tratar de estar a la altura de los demás (“los demás”, en el terreno político y judicial, eran los países de Europa Occidental y, de forma especial, Francia e Italia). A su vez, el caso de España puede haber servido de referente comparativo para muchos de los países latinoamericanos que, a lo largo de las décadas de 1980 y 1990, recuperaron la democracia.

cial adquirió una particular urgencia. La solución aportada a este respecto por la Constitución de 1978 puede quedar resumida en la fórmula: “independencia mediante autogobierno”. Para ello el texto constitucional establece la creación de un Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ), a quien corresponde en exclusiva el gobierno de la administración de justicia, así como la garantía y protección de su independencia funcional. El CGPJ, cuya estructura y funcionamiento están determinados por la Ley Orgánica del Poder Judicial⁹ (en adelante, LOPJ) de 1985, está compuesto por veinte vocales¹⁰ y elige, entre sus componentes o entre personas ajenas, a su presidente (que deviene, automáticamente, presidente también del Tribunal Supremo).¹¹ Compete al

9 Esta ley viene a sustituir a la Ley Provisional sobre Organización del Poder Judicial de 1870, que pese a su autoproclamada “provisionalidad” estuvo finalmente en vigor ¡durante 115 años!

10 La Constitución de 1978 establece que los veinte vocales del CGPJ serán elegidos del siguiente modo: doce entre jueces y magistrados, y los ocho restantes entre juristas de reconocido prestigio, pero nada dice respecto del modo de llevar a cabo esa elección. La Ley Orgánica del CGPJ de 1980 (promulgada bajo el gobierno centrista de Adolfo Suárez que puso en funcionamiento al CGPJ y estuvo en vigor hasta la promulgación en 1985 de la LOPJ) estableció que los doce vocales de procedencia judicial serían elegidos *por los propios miembros de la judicatura*. La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 cambió este sistema de elección, estableciendo que tanto los doce vocales de procedencia judicial como los ocho restantes, procedentes de otras profesiones jurídicas, serán elegidos por el Parlamento (seis y cuatro, respectivamente, por el Congreso de Diputados y otros seis y cuatro por el Senado, en ambos casos con mayoría de tres quintas partes de sus miembros). Este cambio fue recibido con básico desagrado por la mayoría de los jueces, así como por el Partido Popular (entonces en la oposición), el cual incluyó en su programa la reforma de este modo de elección, propugnando la vuelta a la forma anterior. En la actualidad (abril de 2001), el gobierno del Partido Popular, que ahora cuenta con mayoría absoluta en el Parlamento, ha anticipado su intención de poner en práctica esa reforma. En el fondo de la disputa subyacen dos formas contrapuestas de entender el lugar de la justicia en una sociedad democrática. Consagrar el corporativismo judicial (jueces eligen a jueces que gobiernan a jueces) supone conceder a la justicia un *status* de libre flotación con el inusitado privilegio de carecer de todo mecanismo —siquiera sea parcial e indirecto— de control y de rendición de cuentas. Por otro lado, dejar al Parlamento la elección de los vocales implica el riesgo de su politización partidista y del establecimiento de un sistema de *lottizzazione* o “cuotas”. Con todo, y pese a sus obvios riesgos y deficiencias, esta segunda alternativa parece más acorde con los principios básicos de una democracia parlamentaria. Pero en su estado actual resulta sin duda manifiestamente mejorable (al respecto, véase Toharia, 1999).

11 El que ambas instituciones converjan por la cúpula teniendo al frente a la misma persona sin duda obedece al deseo de simbolizar la complementariedad de base esperable en el funcionamiento de ambas instituciones y de conjurar posibles tensiones y forcejeos

CGPJ la gestión de todo lo relacionado con la carrera judicial (selección, formación, destinos, ascensos, disciplina y sanción de jueces). También elige a dos de los doce magistrados del Tribunal Constitucional.¹² Asimismo, administra su propio presupuesto, que es determinado por el Parlamento. Ni el Ministerio Público¹³ ni el personal auxiliar de la justicia (secretarios, oficiales, auxiliares y agentes) forman parte de la carrera judicial y no dependen, por tanto, del CGPJ.

La gestión de lo que cabe definir como “infraestructura de la justicia” (instalaciones y personal auxiliar de la justicia) corresponde al Ministerio de Justicia, salvo en aquellas comunidades autónomas¹⁴ en que

entre ellas por cuestiones competenciales o de preeminencia. En principio, el reparto de papeles parece meridianamente claro: al Tribunal Supremo —TS— corresponde en exclusiva la última palabra en materia jurisdiccional y al CGPJ, asimismo en exclusiva, el gobierno de la justicia. Pero en la práctica no escasean los motivos de fricción, sobre todo en materia de sanciones disciplinarias. Cuando en uso de sus facultades el CGPJ sanciona la conducta profesional de algún juez puede ocurrir (y de hecho ha ocurrido) que éste recurra dicha sanción (que en definitiva constituye un acto administrativo susceptible por tanto de revisión jurisdiccional) ante el TS, quien termina así teniendo la última palabra en un tema que en principio no es de su competencia. En consecuencia, el CGPJ puede encontrarse con que su política disciplinaria puede quedar de hecho supeditada al visto bueno final del alto tribunal. El hecho, por otra parte, de que al CGPJ corresponda el nombramiento de los magistrados del TS no constituye precisamente un factor que contribuya a lubrificar ese tipo de roces entre ambas instituciones: cabe más bien suponer que incentiva el pulsar —larvado, subterráneo— a que en las actuales circunstancias se ven abocadas.

12 El Tribunal Constitucional español, establecido por la Constitución de 1978, entra en funcionamiento en 1979. Consta de doce magistrados: cuatro elegidos por el Congreso de los Diputados (por mayoría de tres quintas partes de sus miembros), cuatro elegidos por el Senado (con la misma mayoría cualificada), dos son nombrados por el CGPJ y dos son nombrados por el gobierno. El mandato de los magistrados dura nueve años, renovándose por tercios cada tres.

13 Que en España recibe el nombre de Ministerio Fiscal (en atención al origen histórico de un cargo que, junto a funciones judiciales, implicaba también funciones administrativas en el ámbito impositivo). El nombre no debe pues inducir a error: sencillamente, ni el Ministerio Fiscal ni los fiscales tienen nada que ver, en la actualidad, con el Fisco o finanzas públicas.

14 Una de las grandes innovaciones de la Constitución de 1978 es haber reorganizado el Estado español en 17 comunidades autónomas, acabando con la secular tradición de Estado fuertemente centralista. En la práctica el sistema autonómico ha supuesto una auténtica federalización del país: las comunidades autónomas tienen bandera, himno, Parlamento, gobierno, impuestos, policía y, en algunos casos, lengua propios. Por ahora el sistema judicial sigue siendo estatal, si bien ya hay comunidades (como Cataluña) que han empezado a reclamar el establecimiento de carreras judiciales de ámbito autonómico.

tales competencias han sido transferidas al respectivo gobierno autonómico.

La justicia es administrada por jueces profesionales “independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley” (artículo 117.1 de la Constitución). Como en la prácticamente totalidad de los países de la Unión Europea, en España los jueces constituyen un cuerpo burocrático profesional (la “carrera judicial”): su estatuto jurídico es el de funcionarios del Estado.

La selección de los nuevos jueces se realiza mediante tres procedimientos: oposición libre, concurso-oposición o concurso de méritos.¹⁵ Desde 1985, jueces y fiscales forman carreras totalmente separadas, con modos de organización (selección, formación, ascenso) y dependencia institucional totalmente diferenciados.¹⁶

Dentro de la carrera judicial existen tres categorías, que en cierto modo configuran un *cursus honorum*: jueces, magistrados y magistrados del Tribunal Supremo,¹⁷ que implican niveles distintos de antigüedad y

15 El mecanismo de entrada en la carrera judicial basado en la oposición libre con posterior estancia de dos años en la Escuela Judicial está abierto a todos los españoles mayores de edad y licenciados en derecho. La oposición consiste en una serie de exámenes sobre conocimientos jurídicos. El tribunal que juzga la oposición libre está formado por tres magistrados (uno de ellos actúa como presidente), un fiscal, dos catedráticos de universidad de disciplinas jurídicas, un abogado con más de diez años de ejercicio profesional, un abogado del Estado y un técnico del CGPJ, que actúa de secretario (artículo 304 de la LOPJ). Tradicionalmente, ésta era la única forma de ingresar en la judicatura y en la actualidad sigue siendo la predominante, si bien la LOPJ de 1985 (artículos 301 y 311) ha introducido las siguientes dos innovaciones:

a) Concurso-oposición, que permite el acceso directo sin exámenes previos al periodo de formación de dos años en la Escuela Judicial. Este sistema está abierto a juristas con al menos seis años de experiencia profesional. En cada convocatoria de plazas vacantes que cada dos años al menos ha de realizar el CGPJ, una cuarta parte ha de estar reservada para este sistema de ingreso.

b) Concurso de méritos para acceso directo a la carrera judicial (sin exámenes y sin estancia en la Escuela Judicial): a este sistema sólo pueden acogerse juristas de reconocido prestigio con al menos diez años de experiencia profesional. Se conoce a este sistema como el “cuarto turno”, nombre derivado del hecho de que la LOPJ establece que de cada cuatro vacantes que se produzcan en la carrera judicial, una ha de ser cubierta mediante este mecanismo con juristas ajenos a ella.

16 A diferencia de lo que ocurre en Italia o Francia.

17 En 1998 la carrera judicial española comprendía 673 jueces, 3,045 magistrados y 101 magistrados del Tribunal Supremo (en esta última categoría están comprendidos los presidentes de los tribunales superiores de justicia —17 en total, uno por cada comunidad autónoma— que tienen dicha categoría, aunque no esa función).

de elegibilidad para los diferentes posibles destinos. El paso de la categoría de “juez” a la de “magistrado” es automática, por el simple transcurso del tiempo. El paso de “magistrado” a “magistrado del Tribunal Supremo”, en cambio, es decidido libremente por el CGPJ con base en las condiciones personales y profesionales de los candidatos.¹⁸ Debe, sin embargo, tenerse en cuenta, para evitar confusiones puramente terminológicas, que el término “jueces” es utilizado también usualmente de forma genérica e inespecífica, y tanto por legos como expertos, para aludir al conjunto de integrantes de la carrera judicial, sin diferenciación de categorías. Así, cuando se habla de “los jueces españoles” se entiende que se está aludiendo al conjunto de los integrantes de la carrera judicial (ya tengan la categoría específica de “jueces” o de “magistrados”).

Sin duda y sin más intención que la de resaltar la importancia de la independencia funcional de la justicia, la actual Constitución utiliza, al referirse a ella, la expresión “Poder Judicial”.¹⁹ Pero esto es algo que debe interpretarse²⁰ como mera concesión a un uso terminológico tradicional, ya consagrado, sin mayor trascendencia práctica real.²¹ En un sistema civilista, como es el español, la justicia no constituye en realidad sino un servicio público altamente especializado: en modo alguno puede ser percibida como una vía paralela o alternativa de expresión de la “voz del pueblo”.²²

La independencia del juez supone que, en la aplicación del derecho a los casos concretos que le sean sometidos, sólo puede estar sujeto “al imperio de la ley” (artículo 117.1 de la Constitución): es decir, nada ni

18 En todo caso, son los propios jueces y magistrados quienes han de presentar su candidatura para los distintos puestos vacantes anunciados de forma periódica por el CGPJ.

19 El título VI de la CE se titula “Del Poder Judicial”.

20 Toharia (1999).

21 Uno de los más destacados constitucionalistas españoles, que era además diputado en el Parlamento que elaboró la actual Constitución, señala que “se ha optado por el término ‘poder judicial’ para destacar que la organización judicial no es un brazo dependiente de los otros poderes del Estado; y en este sentido se ha soslayado... la expresión ‘administración de Justicia’ que ha hecho creer en ocasiones que se trataba de una vertiente del Ejecutivo que, en concreto, dependía del Ministerio de Justicia” (O. Alzaga, 1978). Por otra parte, cabe resaltar que en las Constituciones de los países de la Unión Europea el uso de la expresión “Poder Judicial” es infrecuente y, en todo caso, siempre en un sentido meramente convencional y retórico de la expresión.

22 Sobre este punto, y sobre las diferencias al respecto entre los sistemas civilistas y los de *common law*, véase Toharia (2001a y b).

nadie puede interferir en su forma, personal y libre, de entender la manera en que un caso debe ser resuelto. A la hora de elaborar su sentencia, el juez no puede realizar consultas previas a tribunales superiores; tampoco puede recibir de éstos indicaciones o sugerencias sobre cómo resolver determinados casos o tipos de casos.²³ E incluso, como vamos a ver, la jurisprudencia del Tribunal Supremo tiene tan sólo, en este sentido, un valor orientador prioritario, pero en modo alguno forzosamente vinculante. Por otra parte, la inspección que compete realizar al CGPJ sobre la forma en que funcionan los juzgados y tribunales en ningún caso puede extenderse al modo en que los jueces interpretan y aplican las leyes cuando administran justicia.²⁴

La protección de la independencia judicial queda encomendada al CGPJ.²⁵ Un correlato de la independencia judicial es la imposibilidad legal de que los jueces pertenezcan a partidos políticos o sindicatos.²⁶

23 “Artículo 12: 1. En el ejercicio de la potestad jurisdiccional, los jueces y magistrados son independientes respecto a todos los órganos judiciales y de gobierno del Poder Judicial. 2. No podrán los jueces y tribunales corregir la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico hecha por sus inferiores en el orden jerárquico judicial, sino cuando administren justicia en virtud de los recursos que las leyes establezcan. 3. Tampoco podrán los jueces y tribunales, órganos de gobierno de los mismos o el Consejo General del Poder Judicial dictar instrucciones, de carácter general o particular, dirigidas a sus inferiores, sobre la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico que lleven a cabo en el ejercicio de su función jurisdiccional” (Ley Orgánica del Poder Judicial).

24 Lo prohíbe taxativamente el artículo 176.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En España —como en general en los países mediterráneos, quizás como secuela de la común experiencia de sistemas políticos dictatoriales prolongados y relativamente cercanos en el tiempo— existe en la judicatura una básica hipersensibilidad en el tema de la independencia que, cuando se exacerba, puede tener consecuencias claramente disfuncionales (véase Toharia, 1999). En España —como en general en los países mediterráneos— sería difícil de imaginar que los jueces aceptasen la existencia de instituciones como el Comisionado Judicial de Finlandia o el *Ombudsman* de Suecia, que en su función de supervisión del buen funcionamiento de la justicia, tienen competencia para examinar los expedientes y archivos referidos a asuntos en trámite e incluso para estar presentes durante las deliberaciones de los jueces.

25 Y también, sorprendentemente, al Ministerio Fiscal. El artículo 124.1 de la Constitución establece, en efecto, que una de las funciones del Ministerio Público es “velar por la independencia de los Tribunales”. El artículo 10.º del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal de 1981 establece que “El Ministerio Fiscal tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público... así como velar por la independencia de los tribunales”. Es decir, se encomienda a una misma institución ser a la vez parte ante los tribunales y protectora de los mismos.

26 Los jueces pueden, no obstante, abandonar temporalmente la carrera judicial para

2. *Responsabilidad judicial*

En el ejercicio de sus funciones los jueces pueden incurrir en responsabilidades civiles, penales o disciplinarias. Las responsabilidades civiles y penales son enjuiciadas por los propios tribunales de justicia. El Servicio de Inspección, dependiente del CGPJ, es el encargado de supervisar el adecuado cumplimiento de sus funciones por parte de los distintos juzgados y tribunales y de proponer al pleno del Consejo las medidas disciplinarias oportunas.

El error judicial da derecho a indemnización por el Estado. También procederá la indemnización en caso de daños debidos a dolo o culpa grave de los jueces (en este caso el Estado puede repercutir posteriormente sobre éstos dicha indemnización).²⁷

3. *Unidad jurisdiccional*

Bajo el franquismo (1939-1975), la justicia se articulaba, en la práctica, en dos sistemas paralelos y diferenciados: por un lado, la justicia ordinaria, sustancialmente independiente del poder político, pero fuertemente limitada en su campo de acción; por otro, un amplio entramado de tribunales especiales,²⁸ a los que quedaban encomendados todos los

aceptar un cargo político o formar parte de la candidatura electoral de un partido político, retornando posteriormente a ella. Ello ha originado una amplia polémica sobre la conveniencia de endurecer las posibilidades de retorno a la judicatura tras un periodo de dedicación a la vida política. Por otro lado, si bien la afiliación sindical está prohibida, los jueces sí pueden pertenecer a “asociaciones judiciales” (en la práctica, un eufemismo para designar a los sindicatos de jueces). Es éste, por otra parte, un derecho consagrado en el punto 9 de la *Declaración sobre la independencia de la judicatura* aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1985 (véase ONU, 1995). En la actualidad algo menos del 50% de todos los jueces pertenece a alguna de las cuatro asociaciones judiciales existentes: la Asociación Profesional de la Magistratura (mayoritaria, y de orientación básicamente conservadora), a la que pertenecen el 25% de todos los jueces; la Asociación “Jueces para la Democracia” (de orientación más progresista y que cuenta con una afiliación del 11%); la Asociación “Francisco de Vitoria” (de orientación moderada o centrista y a la que están afiliados el 10%), y la recién creada “Unión Judicial Independiente” (escisión por la derecha de la APM y que cuenta con una afiliación del 1%). Véase *El País* (15 de febrero de 2001, p. 18).

27 Artículos 292.1 y 296 de la LOPJ.

28 A la altura de 1974, el recuento de los tribunales especiales existentes en el franquismo arrojaba un total de veintidós (Toharia, 1974a y 1975, capítulo 10).

asuntos con alguna trascendencia o relevancia directa o indirectamente política, y que estaban controlados en su composición y funcionamiento por el gobierno. La justicia podía así ser descrita, a la vez, como básicamente independiente o como estrechamente controlada, según la dimensión de la misma que se decidiese tomar en consideración.²⁹ Frente a esa situación heredada, la Constitución de 1978 (artículo 117.5) consagra, en cambio, el principio de *unidad jurisdiccional* que supone la abolición y prohibición de todos los tribunales y jurisdicciones especiales (es decir, con estructura, competencias y funcionamiento al margen de los tribunales ordinarios). Esto supone un claro fortalecimiento de la justicia, que supera así definitivamente el dilema “justicia independiente siempre que impotente”³⁰ que caracterizó a su situación bajo el franquismo.

La unidad jurisdiccional que la Constitución establece no excluye sin embargo la *especialización funcional* de los tribunales. La justicia española consta, en la actualidad, de cuatro grandes áreas diferenciadas: civil, penal, laboral (rebautizada como “social” en 1985) y contencioso-administrativo.³¹ Es decir, las mismas que existían en 1975, al final del

²⁹ Para un análisis más detallado al respecto, véase Toharia (1975a y b), en que esta coexistencia de una justicia ordinaria básicamente independiente junto a otra extraordinaria básicamente controlada es considerada prototípica de regímenes autoritarios (como categoría diferenciada de los regímenes totalitarios, según la ya clásica formulación de Linz). Por cierto, Tocqueville, en su *L'Ancien régime et la Révolution* (capítulo 4) describe una situación no muy distinta al tratar de la situación de la justicia en la Francia prerrevolucionaria: “Il n'y avait pas de pays en Europe où les tribunaux ordinaires dépendaient moins du gouvernement qu'en France; mais il n'y en avait guère non plus où les tribunaux exceptionnels fussent plus en usage” (“No había país de Europa donde los tribunales ordinarios fueran menos dependientes del gobierno que en Francia, pero tampoco lo había donde se hiciera más uso de los tribunales de excepción”). Y en este sentido cabe interpretar también las “salas transitorias” puestas en funcionamiento en el Perú de Fujimori para el enjuiciamiento de determinados asuntos que quedaban así sustraídos al juez natural.

³⁰ Toharia (1975, capítulo 10).

³¹ Los tribunales contencioso-administrativos (cuyo nombre —traducción literal del modelo original francés— busca sin duda expresar que su competencia se extiende a los contenciosos —es decir, a los conflictos— contra la administración), fueron introducidos originariamente en el sistema judicial español en 1845. En cuanto a los tribunales laborales (denominados “de lo social” desde 1985) fueron creados en 1908 (con el nombre de “tribunales industriales”). El establecimiento de estas dos áreas especializadas ha supuesto otras tantas desviaciones respecto del esquema judicial francés tradicionalmente seguido como modelo. En Francia, en efecto, los tribunales de justicia se ocupan exclusivamente de los asuntos civiles (en el estricto sentido técnico del término: es decir, excluyendo los asuntos mercantiles) y de los penales. Los asuntos comerciales y

franquismo.³² El único cambio introducido tras la llegada de la democracia es su configuración como *especialidades* dentro de una misma y común *justicia ordinaria*: es decir, ahora están todas desempeñadas por un mismo y único cuerpo de jueces que pueden transitar libremente de un área a otra (previa la correspondiente especialización, según los casos). Estas cuatro ramas o sub-unidades de la justicia española han experimentado en los últimos años un claro proceso de convergencia y armonización en su modo de organización y funcionamiento.

4. *Las fuentes de la ley y la creatividad judicial*

A la hora de resolver un asunto, los jueces tienen que limitarse a aplicar “la ley, la costumbre y los principios generales del derecho”, según establece el artículo 10., párrafos 1 y 7) del Código Civil (en adelante CC).³³ Así pues, en principio al menos, el juez no puede ni crear derecho ni acudir a otras “fuentes del derecho”³⁴ distintas de estas tres taxas

laborales corresponden a tribunales paritarios, no profesionales (*Tribunaux de Commerce* y *Conseils de Prud'hommes*, respectivamente) mientras que las demandas contra la administración son competencia de un sistema judicial autónomo y diferenciado que depende de ésta. La justificación teórica originaria de esta peculiar situación de coexistencia de dos sistemas de tribunales distintos (por un lado el *ordre judiciaire*, en lo civil y penal, y por otro el *ordre administratif*, que de algún modo configura a la administración a la vez como juez y parte) es una interpretación rigurosamente literal del principio de “separación de poderes”, según la cual el Poder Judicial no debe intervenir en el ámbito de la administración, que corresponde al Poder Ejecutivo. El orden judicial administrativo francés está compuesto en primera instancia por los *Tribunaux Administratifs* y en segunda por la *Cour Administrative d'Appel*, correspondiendo al *Conseil d'État*, la instancia suprema de casación.

32 La justicia militar (de tan amplias competencias bajo el franquismo: cualquier conflicto jurídico del tipo que fuera en que estuviera implicado el ejército o cualquiera de sus miembros era competencia exclusiva de los tribunales militares) ha quedado reducida, por el artículo 117.5 de la Constitución, exclusivamente al “ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio”. Los recursos contra las decisiones de los tribunales militares son examinados en todo caso por el Tribunal Supremo (que cuenta al efecto con una Sala especializada: Sala Quinta o Sala de lo Militar).

33 Esta es la formulación standard, con ligeras variantes, en la prácticamente totalidad de los sistemas civilistas europeos. Véase Zweigert y Kötz (1998, 18).

34 La expresión “fuente del derecho” —forzosamente ambigua en sí misma, pues parece poder designar tanto a la autoridad de la que emana el derecho (es decir, el legislador), como a la propia norma promulgada, como al principio que la hace legítima— es la expresión consagrada en el derecho español para aludir a los distintos repertorios de normas de todo tipo (formales o informales) a los que el juez queda obligado a acu-

tivamente enumeradas. Pero en la práctica las cosas son hoy algo más complejas como consecuencia, por un lado, de la existencia de una Constitución y, por otro, de la pertenencia a una entidad supranacional como es la Unión Europea: sus normas jurídicas y las sentencias de sus tribunales son aplicables directamente en todos los países miembros.

Según establece ese mismo artículo 1o. del CC, la primacía entre las tres fuentes citadas corresponde en todo caso a la ley.³⁵ La costumbre sólo podrá ser tenida en cuenta en ausencia de ley aplicable y “siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada”.³⁶ En cuanto a los “principios generales del derecho”, sólo serán de aplicación en ausencia de ley o costumbre. Como se ve, el ordenamiento español ofrece a los jueces un abanico de fuentes del derecho de naturaleza muy dispar, ya que combina normas altamente formalizadas (*la ley*) con normas meramente consuetudinarias (*la costumbre*) y con normas abstractas y genéricas de naturaleza valorativo-cultural (*los principios generales del derecho*).³⁷

dir para buscar solución a los asuntos que se le plantean. Al respecto, véase Diez-Picazo y Gullón (1997, 94 y 95).

35 El papel preponderante de la ley en los sistemas civilistas queda contundentemente reflejado en la famosa afirmación de Von Kirchmann a mediados del siglo XIX: “Tres palabras rectificadoras del legislador y bibliotecas enteras se convierten en basura” (citado por O’Callaghan, 1997, 170).

36 Es decir, la costumbre alegada por uno de los litigantes ha de ser probada de forma fehaciente (mediante cualquier medio a su alcance) para que el juez pueda tomarla en cuenta. En materia de costumbre no rige, pues, el principio básico *iura novit curia* (que cabría traducir como “el conocimiento de la norma vigente se le presupone al tribunal”): la existencia de la costumbre jurídicamente relevante no puede darse por sabida sino que ha de ser debidamente documentada.

37 Lo que deba entenderse concretamente por “principios generales del derecho” es algo que el Código Civil no aclara, contribuyendo así al aire básicamente confuso y enigmático de esta tercera “fuente del derecho”. El concepto de “principios generales” aparece por primera vez (con la denominación de “principios jurídicos naturales”) en el Código Civil austriaco de 1811, y con su actual denominación de “principios generales del derecho” en el Código Civil italiano de 1865. A partir de ahí su uso se generaliza y consolida, llegando incluso a ser recogido en el artículo 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia de Naciones Unidas, con sede en La Haya, que señala que dicho tribunal aplicará los convenios internacionales, la costumbre internacional y “los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas” (véase Diez-Picazo y Gullón, 1997, 138). No contribuye precisamente a aclarar las cosas el hecho de que el CC atribuya a dichos *principios generales* dos funciones: *a)* por un lado, tienen el carácter de norma supletoria en caso de inexistencia de ley o costumbre aplicable al caso; *b)* pero por otro, tienen “carácter informador del ordenamiento jurídico”: es

Por lo que respecta a la jurisprudencia (es decir, las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo), el artículo 1.6 del Código Civil establece que “la jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado,³⁸ establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho”. En la medida en que cabe preguntarse si “complementar el ordenamiento jurídico” no implica acaso entrar a formar parte del mismo, esta formulación resulta forzosamente ambigua. La interpretación doctrinal dominante, sin embargo, es que la jurisprudencia del Tribunal Supremo *no es fuente del derecho y carece por tanto de fuerza vinculante*. Ahora bien, el propio Tribunal Supremo ha establecido que su jurisprudencia debe guiar las decisiones de los tribunales inferiores, pudiéndose en caso contrario interponer recurso de casación contra las mismas. Con todo, ello no termina de atribuirle un carácter vinculante, sino sólo orientador.³⁹

decir, constituyen la base interpretativa del sentido de las restantes normas (“los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, *sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico*”, artículo 1.4 del CC; cursivas nuestras). La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido, en todo caso, que “para casar una sentencia por aplicación indebida de un principio general, o por su falta de aplicación, es necesario que se trate de un principio recogido en la ley o en la doctrina jurisprudencial” (Diez-Picazo y Gullón, 1997, 143). Es decir, de forma indirecta se establece así un repertorio limitado de los *principios generales* con vigencia real. Los “principios generales del derecho” no deben, en todo caso, ser confundidos ni con la equidad ni con la analogía ni con las máximas jurídicas. La analogía y la equidad son más bien medios a través de los cuales se aplican los principios generales del derecho. En cuanto a las máximas jurídicas o *regulae juris*, no pasan de ser una especie de refranes o proverbios jurídicos (como por ejemplo, “pacta sunt servanda” o “non bis in idem”). Diez-Picazo y Gullón (1997, 141 y 142) indican como ejemplo de principios generales los recogidos en la Constitución (por ejemplo, que las leyes deben de estar inspiradas por los valores de libertad, igualdad y pluralismo político) o en distintos artículos del Código Civil (por ejemplo, la autonomía y libertad de la voluntad al contratar o la obligación de reparar el daño causado por culpa o negligencia).

38 El propio Tribunal Supremo ha interpretado este requisito de la reiteración del modo más mínimo posible: bastan dos sentencias concurrentes para considerar establecida una doctrina jurisprudencial.

39 Como señala Albaladejo (1996:144) “la jurisprudencia no vincula ni al propio Tribunal Supremo que... puede cambiarla para casos sucesivos ni tampoco a los Tribunales inferiores, que en el cumplimiento de su misión están sometidos sólo a la ley y no a seguir otra interpretación de ésta... La explicación de que la jurisprudencia no vincule a los tribunales inferiores está en que éstos, para evitar la casación de sus sentencias, deben decidir no según lo que el Tribunal Supremo *dijo antes* sino según lo

Merece resaltarse de modo especial el hecho de que en la reciente revisión del CC se imponga a los jueces la obligación de interpretar las fuentes del derecho “según la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas” (artículo 3.1). Tradicionalmente, la interpretación judicial de las leyes ha tendido a orientarse más bien hacia la aclaración de la intención originaria del legislador al promulgarlas. La nueva redacción del artículo 3.1 del CC español viene, en este sentido, a plantear la tarea interpretativa desde un ángulo totalmente distinto y netamente “sociológico”: lo que ahora, en efecto, se espera del juez es que al aplicar la ley la interprete desde la realidad social del momento, procurando así no tanto la fidelidad a la intención original del legislador cuanto la mejor adecuación o mayor relevancia de la norma a las nuevas condiciones sociales. Es decir, se prima una interpretación “desde el presente y para el presente” más que “desde el pasado para el presente”. Esta prescripción no equivale, ciertamente, a abrir la puerta de par en par a la creatividad judicial, pero sí supone la concesión a los jueces de un importante y en todo caso inédito margen de flexibilidad interpretativa.

En la actualidad, la existencia de una Constitución y la integración en la Unión Europea implican, por otro lado, una clara y muy importante ampliación de estas tres fuentes clásicas del derecho. La Constitución de 1978 es, “evidentemente, fuente del derecho, la fuente suprema, la fuente de las fuentes en tanto que las normas jurídicas han de nacer de los cauces constitucionalmente previstos”.⁴⁰ Las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional (TC),⁴¹ “intérprete supremo” de la

que *diría ahora* y esto puede ser distinto de aquello; y el papel de la casabilidad de las sentencias del tribunal inferior por infracción de jurisprudencia no es para que el Supremo *case* las que la infrinjan, sino para que *pueda casarlas* si no coinciden con el criterio que *ahora* tengan sobre el caso”.

⁴⁰ Diez-Picazo y Gullón (1997, 95).

⁴¹ Como señala López-Guerra (1998, 16), la aparición del modelo continental de Tribunal Constitucional, en los años veinte y bajo la poderosa influencia personal de Hans Kelsen, responde “al deseo de conseguir una estabilidad democrático-institucional frente a peligros pasados o presentes para evitar que los mandatos constitucionales se vean erosionados y paulatinamente suprimidos por una (eventual) mayoría parlamentaria anticonstitucional”. La concepción rousseauiana de que la ley, en cuanto expresión de la voluntad popular, “no puede ser injusta”, entra así en crisis: “El poder legislativo, dominado por los partidos y escenario predominante de sus luchas pugnaces ha dejado de ser el depositario indiscutido y seguro de la voluntad nacional común y ha sido preciso situar a su lado otra expresión superior del verdadero pacto social básico, receptor y

Constitución,⁴² tienen rango superior incluso a las del Tribunal Supremo, y en la medida en que establecen cómo han de ser entendidas y aplicadas las normas constitucionales constituyen, a su vez, obviamente, una fuente de derecho adicional y básica. De hecho, la LOPJ obliga a los jueces a aplicar las leyes “conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de proceso” (artículo 5.1). Sencillamente, las sentencias del Tribunal Constitucional hacen ley.

Por otro lado, en el caso de España, como en el de los restantes catorce países integrantes de la Unión Europea, la legislación comunitaria⁴³ es *directamente aplicable*⁴⁴ y tiene rango superior a la legislación nacional, pues en caso de contradicción entre una norma nacional y una norma comunitaria, prevalece esta última.

Como asimismo ocurre en los restantes catorce países de la Unión Europea, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas,⁴⁵ que es vinculante para los Estados y sus tribunales de justicia y que tiene por objetivo armonizar las distintas legislaciones nacionales de los Estados miembros, constituye una obvia nueva fuente del derecho que los jueces nacionales han de aplicar.

regulador de los verdaderos valores superiores en que una comunidad se funda y sobre los cuales, frente a cualquier otra instancia, ha de funcionar” (García de Enterría, 1999, 42). El TC español tiene competencias muy amplias: resolver los conflictos de competencias entre los distintos órganos del Estado; controlar el respeto de los derechos fundamentales por parte de las autoridades administrativas y judiciales (lo que implica la posibilidad de declarar inconstitucional una determinada sentencia o decisión judicial), y, sobre todo, controlar la constitucionalidad de las leyes promulgadas.

42 Así lo define la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 1979 (artículo 10.).

43 El término “legislación comunitaria” no debe inducir a error: constituye la forma consagrada, dentro de la Unión Europea, para designar a la normativa emanada de los órganos legislativos de la Unión.

44 Es decir, no requiere de ratificación que la incorpore al ordenamiento jurídico, como ocurre con los tratados internacionales. El derecho comunitario es así un “derecho de los ciudadanos”, no de los Estados.

45 El plural que aparece en el nombre de este Tribunal (con sede en Luxemburgo) puede resultar sorprendente y se explica con base en su origen histórico: fue establecido cuando en el marco de la construcción europea coexistían tres comunidades: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el Euratom y la Comunidad Económica Europea, más tarde fusionadas en la Comunidad Europea (que a su vez posteriormente quedó rebautizada finalmente como Unión Europea). En ese sentido, el nombre más apropiado del Tribunal en la actualidad debería ser más bien el de “Tribunal de Justicia de la Unión Europea”. Consta de quince magistrados.

5. *El principio de doble instancia y la Audiencia Nacional*

La jerarquía de tribunales en España se organiza según el esquema usual de doble instancia, que constituye un rasgo prototípico del Estado de derecho. En primera instancia los asuntos civiles, laborales, contencioso-administrativos y algunos penales son sentenciados por los respectivos *juzgados*,⁴⁶ que son órganos unipersonales. Las respectivas salas de

46 El esfuerzo por homogeneizar la organización y funcionamiento procesal de las distintas áreas jurisdiccionales, tal y como requiere la Constitución, se ha traducido en la gradual creación de juzgados de primera instancia en áreas donde antes no existían. Así, en 1988 se establecieron los *juzgados penales* para el enjuiciamiento de determinados delitos de menor gravedad mediante un procedimiento oral y abreviado. Significativamente, en estos casos la investigación y acusación está atribuida al Ministerio Público: una innovación que quiebra por primera vez la tradición secular de una justicia inquisitiva llevada a cabo por jueces. En 1998 se establecieron los *juzgados de lo contencioso-administrativo*, a los que se encomendó el enjuiciamiento de reclamaciones contra determinados órganos y agencias de la administración del Estado (normalmente, de segundo nivel). El examen de los recursos contra actos de los órganos superiores de la administración queda atribuido a los tribunales superiores de justicia o a la Audiencia Nacional, según los casos. En 1985 las *magistraturas de trabajo* se convirtieron en *juzgados de lo social*, como resultado de la ya indicada tendencia a la gradual homogeneización (terminológica, organizativa y funcional) de las distintas áreas jurisdiccionales. En la actualidad el área civil cuenta con 1,511 juzgados de primera instancia cuyo ámbito de actuación es el partido judicial (existen en total 422 partidos judiciales, pudiendo haber más de un juzgado por partido). De estos juzgados 46 están dedicados exclusivamente a asuntos de familia, y reciben la denominación de juzgados de familia. El área penal comprende a los juzgados de instrucción (cuyo ámbito de competencia es asimismo el partido judicial y que son en total 1,399), dedicados a la indagación de los posibles delitos de mayor gravedad y a los juzgados de lo penal (254 en total, creados en 1988 y que tienen como ámbito de actuación a una provincia, en cuya capital tienen su sede; juzgan en primera instancia delitos de gravedad pequeña o mediana). Puede haber más de un juzgado de lo penal en cada provincia. Existen además 26 juzgados de vigilancia penitenciaria, responsables de la población reclusa, y 30 juzgados de menores. El área laboral cuenta con 267 juzgados de lo social (cuyo ámbito es asimismo la provincia, teniendo su sede en la capital de la misma, pudiendo haber más de un juzgado en cada provincia), que juzgan en primera instancia los asuntos laborales referidos a conflictos individuales o colectivos (por salario, despido, condiciones de trabajo, etcétera), así como las reclamaciones en materia de seguridad social. Finalmente, el área contencioso-administrativa cuenta con 147 juzgados de lo contencioso-administrativo, con ámbito provincial y sede en la capital de la provincia, pudiendo haber más de uno en cada provincia. Estos juzgados han entrado en funcionamiento en 1999 y son competentes en los recursos presentados contra determinados órganos de la administración local, provincial o autonómica y rechazados por éstos. Estrictamente hablando son, pues, tribunales de apelación (se apela a ellos para recurrir una decisión administrativa confirmada), pero en realidad constituyen una primera instancia judicial.

los *tribunales superiores de justicia* actúan como órgano de segunda instancia.⁴⁷ La jurisdicción penal tiene una configuración propia, originada en parte por la subsistencia (cada vez más controvertida, ciertamente) del *juez de instrucción*. Éste, y no el ministerio fiscal, es el encargado de investigar los principales tipos de posibles delitos y de decidir si el *sumario* instruido al efecto desemboca en un procesamiento o bien en el archivo de la causa. Si el juez de instrucción decreta el procesamiento, el *sumario* (con toda la documentación recopilada por el instructor) es remitido a la audiencia provincial.⁴⁸ En la audiencia provincial la causa es enjuiciada por un tribunal de tres miembros y el ministerio fiscal pasa a hacerse cargo de la acusación pública.

Al Tribunal Supremo (TS), con sede en Madrid, corresponde la posible casación de las decisiones de tribunales inferiores objeto de recurso. La finalidad de la casación⁴⁹ es garantizar una interpretación uniforme de la legislación por los distintos tribunales: en ese sentido, no debe pues ser confundida con una tercera instancia. El recurso de casación dirigido al TS ha de basarse en una infracción de la ley (la sentencia apelada no ha aplicado de forma adecuada la normativa vigente o ha ignorado la doctrina jurisprudencial establecida) o en un quebrantamiento de forma (el juicio que dio origen a la sentencia objeto de recurso no respetó las normas procesales pertinentes). En el primer supuesto el TS no se limita a anular, si así procede, la sentencia recurrida sino que procede además a dictar una nueva —y definitiva— sentencia para el caso. En realidad, en este supuesto el TS emite al mismo tiempo dos sentencias: una rescindente, que anula la sentencia anterior, y otra resolutoria que viene a zanjar el caso. En los casos de quebrantamiento de forma, la aceptación del recurso implica la devolución del caso al tribunal sentenciador para que proceda de nuevo, previa corrección del defecto de forma alegado. Y, como ya ha quedado indicado, al TC corresponde,

47 Existe un Tribunal Superior de Justicia en cada una de las 17 comunidades autónomas. En cada sala, los casos son examinados por tres magistrados. Los tribunales superiores de justicia constituyen asimismo la instancia suprema o final en cuestiones de derecho autonómico.

48 Como su propio nombre indica, existe una audiencia en cada una de las 50 provincias españolas.

49 Obvio —e innecesario— galicismo (del francés *casser*: literalmente romper) mantenido tradicionalmente y generador de equívocos y malentendidos.

finalmente, la última palabra en todos aquellos asuntos en que se vean afectados derechos fundamentales.

Pero en el campo de la organización jurisdiccional, la innovación realmente destacable por sus impensadas consecuencias es la creación de la *Audiencia Nacional* (en adelante, AN). Este órgano, con sede en Madrid, viene a ser el equivalente a un tribunal federal: su ámbito de competencia es, en efecto, todo el territorio nacional en delitos que desbordan el ámbito ordinario de actuación de los restantes tribunales penales (fundamentalmente, narcotráfico y terrorismo). A través de una osada pero a la postre válida interpretación de la legislación vigente, la AN ha adquirido un fuerte protagonismo dentro y fuera de España a la vez que ha propiciado un imprevisto desarrollo de la justicia penal internacional. El artículo 23 de la LOPJ establece que la justicia española (es decir, la AN, como único órgano judicial sin un campo de acción territorialmente limitado) es competente en delitos cometidos fuera del territorio español, por españoles o por extranjeros, relativos a genocidio, terrorismo, piratería, falsificación de moneda, prostitución, narcotráfico y cualquier otro que según los tratados internacionales debería ser perseguido en España. Con sólo una limitación: que las personas acusadas no hayan sido ya juzgadas en otro lugar por esos mismos hechos.

La innovadora iniciativa emprendida por la AN⁵⁰ fue basarse en dicho precepto para tratar de llevar a la práctica lo dispuesto en determinados tratados internacionales firmados y ratificados por España,⁵¹ y por múltiples otros países democráticos también. Contra todo pronóstico se abrió así una nueva vía en la hasta entonces poco fructífera búsqueda de un mecanismo que permitiera convertir en realidad el anhelado ideal de una “justicia penal universal”. En este sentido cabe decir que el caso de la “Operación Cóndor” o el “caso Pinochet” (por citar tan sólo los que más titulares han ocupado en la prensa internacional)⁵² han representa-

50 Originalmente, Carlos Castresana, fiscal de dicho tribunal y posteriormente, de forma particularmente notoria, el juez Baltasar Garzón, titular del Juzgado de Instrucción número 5 de la AN. Véase Urbano (2000, 491).

51 Básicamente, artículos 4o. y 5.1.c de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otras Formas de Trato Crueles, Inhumanas o Degradantes de diciembre de 1984, y el artículo 6.c del Estatuto del Tribunal Internacional para la antigua Yugoslavia, de 1995. A ello cabría añadir las cuatro Convenciones de Ginebra de julio de 1949 y el artículo 3o. del Estatuto del Tribunal de Nuremberg, aún en vigor. Todos ellos, ratificados por España.

52 La AN (y particularmente el juez Garzón) ha extendido su acción a asuntos de

do auténticos puntos de inflexión en la persecución judicial internacional de delitos contra la humanidad. De hecho, la iniciativa de la AN parece haber originado la emergencia de una retícula judicial trasnacional, ajena a la voluntad y a los posibles intentos controladores de los respectivos Estados: una informal, pero no por ello menos efectiva, “comunidad internacional de jueces”⁵³ que parece haber sido capaz de desatascar lo que, por otros cauces más formalizados y más mediatisados por los intereses estatales, sigue aún empantanado. Lo que en 1997 pudo parecer pura fantasía es ahora un hecho: torturadores largamente impunes han sido finalmente juzgados y encarcelados en Argentina y en España gracias al esfuerzo conjunto y concurrente de jueces españoles y argentinos; y en febrero de 2001 el ex-dictador chileno, general Augusto Pinochet, ha sido formalmente acusado y arrestado en su propio país, a la espera de ser juzgado por una larga y creciente lista de crímenes.⁵⁴

6. *Algunas características procesales básicas*

El sistema judicial español presenta determinadas características que, incluso en una caracterización sumaria y global como la que aquí se ofrece, no pueden dejar de ser mencionadas. Las más relevantes son las siguientes:

- a) *Oralidad*. Es el ideal establecido por la Constitución (artículo 120.2), fundamentalmente para el área penal. Históricamente, sin

tráfico internacional de armas (caso Al-Kasser), de narcotráfico, o de blanqueo de dinero (como el llamado “caso Yomagate” en que se vieron implicados familiares del entonces presidente argentino Carlos Menem) que, en términos relativos, ha sido objeto de una mucho menor cobertura informativa.

53 Me refiero, evidentemente, a jueces que operan en condiciones plenamente democráticas y, por tanto, razonablemente a cubierto de interferencias o cortocircuitos por parte de los respectivos gobiernos. De consolidarse esta pauta de mutuo refuerzo y apoyo judicial por encima de las fronteras nacionales el Tribunal Penal Internacional, de tan laboriosa y penosa gestación, puede llegar a nacer (si es que finalmente logra hacerlo) ya obsoleto, superado por la mucha mayor dinamicidad y eficacia (y mucha menor interferencia de cuestiones relativas a “razones de Estado”) de lo que cabría designar como “modelo Garzón”.

54 El fascinante relato del “caso Pinochet”, desde la petición de arresto cursada al gobierno británico por el juez Garzón el 16 de octubre de 1998, hasta su procesamiento formal en Chile en febrero de 2001 puede verse en Urbano (2000). También, para la primera parte del episodio, puede verse Robertson (1999).

embargo, los procedimientos judiciales han sido en España escritos, lo cual ha trulado notablemente la efectiva puesta en práctica del mandato constitucional. La justicia laboral es la que más se acerca al ideal de una justicia oral y por tanto más flexible, más accesible y más rápida. Las reformas penales de 1988 y 1992 (que establecieron los llamados “juicios rápidos”) han supuesto una importante oralización del área penal. La nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, en vigor desde comienzos de 2001, establece a su vez el principio de oralidad en la justicia civil, lo que en principio supone una reconversión que no cabe suponer fácil.

- b) *Gratuidad.* Desde 1986 (y cumpliendo lo que establece la Constitución en el artículo 119) la justicia es gratuita: no existen tasas judiciales.⁵⁵
- c) *Sentencias motivadas.* Toda sentencia judicial ha de ser motivada (es decir, debe explicitar los motivos que conducen a la decisión final, debiendo entrar a considerar todos los puntos o cuestiones alegados por las partes), según establece el artículo 120.3 de la Constitución. Este requisito ha supuesto, en el caso del juicio con jurado, la necesidad de elaborar un sistema complejo de formulación de su opinión, de forma que resulte “motivada”.
- d) *Justicia penal inquisitiva.* El sistema penal español ha estado regido tradicionalmente (como los sistemas de la mayoría de los países de la Europa continental) por el principio inquisitivo, que impone al juez la obligación de indagar cualquier indicio criminal (*notitia criminis*) en busca de la verdad. El progresivo y generalizado cuestionamiento y abandono de este principio (que de alguna manera desvirtúa gravemente el sentido de la función judicial, al recaer sobre ella a la vez la indagación y la sentencia) no fue aprovechado por los redactores de la Constitución de 1978 para reorganizar la justicia penal en torno al principio acusatorio. De manera subrepticia, sin embargo, se empiezan a producir deslizamientos en esa dirección: así, en el caso de algunos de los “juicios penales rápidos” introducidos en 1988 y 1992, la inda-

⁵⁵ En 1986, último año en que estuvieron vigentes, las tasas judiciales representaron unos 6,000 millones de pesetas (es decir, algo más de 37 millones de euros o de dólares). Obviamente, subsisten los costes derivados de la intervención de abogado y procurador. La ayuda legal (que es financiada por el Estado y administrada por los colegios de abogados) garantiza asistencia letrada gratuita a quienes carecen de medios económicos.

gación de los hechos queda atribuida al Ministerio Público. Así, si bien el sistema penal español sigue siendo fundamentalmente inquisitivo, se apunta una cierta evolución hacia un sistema mixto.

- e) *Participación popular en la justicia.* Se efectúa fundamentalmente a través del ejercicio de la acción popular⁵⁶ y del juicio con jurado, tal y como indica el artículo 19 de la LOPJ.

Junto a la abolición de la pena de muerte, la otra aportación de gran contenido simbólico realizada por la Constitución de 1978 en el área penal es la reintroducción del juicio con jurado.⁵⁷ Ambas medidas fueron percibidas por la sociedad como prueba de progresismo y modernidad, según prueban los abundantes datos de encuesta disponibles al respecto.⁵⁸

En el caso del juicio con jurado⁵⁹ el clima de opinión no ha sido precisamente estable, registrando un proceso de ida y vuelta o, si se prefie-

56 “Todos los ciudadanos españoles, hayan sido o no ofendidos por el delito, pueden querellarse, ejerciendo la acción popular” (artículo 270 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, promulgada originariamente en 1882). Este precepto, animado de un espíritu justiciero universal que en la sociedad actual resulta por fuerza trasnochado e incluso ingenuo, abre la puerta de la iniciativa penal a terceros sin interés o vinculación alguna con los hechos a enjuiciar. La idea originaria del legislador era, sin duda, permitir la actuación filantrópica y desinteresada de quienes decidieran en cada caso auto-erigirse en “voz de la comunidad”. En la práctica supone, en realidad, la posibilitación de coacciones, intimidaciones o, pura y simplemente, de perturbaciones y disfuncionalidades.

57 La abolición de la pena de muerte entró en vigor en el mismo momento en que fue promulgada la Constitución. El juicio con jurado sólo fue desarrollado legislativamente en 1995, entrando en funcionamiento en 1996.

58 En el caso de la pena de muerte el clima de opinión se ha mantenido sustancialmente estable desde 1978: la clara mayoría absoluta de la población española se suele seguir mostrando contraria, por principio, a la existencia de la pena de muerte. Sin embargo en algunos períodos de mayor intensidad de la violencia terrorista se ha podido registrar una básica división de opiniones al respecto o, incluso ocasionalmente, una leve mayoría favorable a su re-introducción para ese tipo de delincuencia.

59 El sistema de Jurado español no encaja en la categoría de escabinado (jurado mixto de jueces y legos) pero tampoco puede decirse, en realidad, que sea exactamente un jurado puro. Consta de nueve miembros, sorteados al azar entre la ciudadanía y está presidido por un juez. A éste corresponde redactar la lista de cuestiones de hecho sobre las que el jurado ha de pronunciarse de forma razonada, asistirle —de ser preciso— en sus deliberaciones y emitir la sentencia final en concordancia con la declaración de inocencia o culpabilidad emitida por el jurado. Es de señalar que el jurado ha de votar primero sobre los distintos hechos sometidos a su consideración (para declararlos probados es precisa una mayoría de al menos siete votos si los hechos son contrarios al acusado, pero sólo de cinco si le son favorables) y sólo después procede a votar sobre la inocencia o culpabilidad (siendo, asimismo, precisos al menos siete votos para la de-

re, de auge y caída. Desde 1978 los distintos sondeos de opinión revelaban un claro apoyo ciudadano a la potencial introducción del juicio penal con jurado. Este apoyo, sin embargo, contenía considerables dosis de reticencia: los españoles, en efecto, decían estar a favor del jurado... pero no deseaban en modo alguno tener que formar parte del mismo.⁶⁰ Lo cierto en todo caso es que, como puede verse en la tabla 2, hasta la promulgación de la Ley Orgánica del Jurado (en 1995) era claramente predominante en la sociedad española la idea de que los jurados estarían en mejores condiciones que los jueces para tomar decisiones justas. Asimismo, eran claramente más numerosos los españoles que decían preferir, llegado el caso, ser juzgados por un jurado en vez de por un juez (véase tabla 3). A la altura de 1997 el clima de opinión registra un vuelco espectacular: la preferencia por los jueces pasa entonces a alcanzar los niveles que habían antes correspondido a la preferencia por el jurado. Un solo caso ocurrido en 1997, y que produjo una enorme conmoción social (el “caso Otegui”),⁶¹ parece así haber bastado para dañar seriamente el apoyo ciudadano a la institución del jurado, lo que parece sugerir que su grado de enraizamiento social es frágil. Los últimos datos de opinión disponibles a este respecto, correspondientes al 2000, revelan una cierta y parcial recuperación del crédito del jurado: una leve mayoría de españoles vuelve a decir, que llegado el caso, preferiría ser juzgada por un jurado, pero siguen constituyendo una sólida mayoría absoluta quienes piensan que los jueces están en mejores condiciones que el jurado de pronunciar sentencias justas.⁶²

claración de culpabilidad, pero sólo de cinco para la de inocencia). Puede así ocurrir que la decisión final sobre la inocencia o culpabilidad no guarde una concordancia lógica con los hechos que al mismo tiempo se han declarado probados. En tal caso el juez puede devolver al jurado el acta emitida, señalando los puntos de contradicción y solicitando su revisión. Las sentencias del juicio con jurado son apelables solamente en cuanto a sus elementos de derecho.

60 Véase Toharia (1987).

61 En 1996, en el País Vasco un jurado absolvió a un militante del grupo independentista radical HB que había dado muerte a dos agentes de la policía autónoma vasca (la *erzantza*) que se aproximaban a su casa para una inspección de rutina. La decisión del jurado causó un enorme escándalo en el País Vasco (y en el resto de España), sospechándose la existencia de amenazas por parte de ETA sobre los integrantes del jurado. Al ser calificado de delito común (y no como acto terrorista), el caso no pasó a la competencia de la AN.

62 Véase Toharia (2001a). Esta pauta de opinión puede ser interpretada en el sentido

En todo caso, y al margen de su valor simbólico, lo cierto es que el juicio con jurado tiene un protagonismo muy limitado dentro de la justicia penal española: sólo son de su competencia un número muy específico y reducido de delitos.⁶³ Así, en 1998, tuvieron lugar en total tan sólo 290 juicios con jurado⁶⁴ en toda España.

7. *El personal de la justicia*

A. *Jueces*

1) *Cuántos son.* En 1998 el personal juzgador (es decir, los jueces y magistrados que se encontraban desempeñando efectivamente funciones judiciales) comprendía un total de 3,718 personas. En 1975 esa cifra era de 1,842, en 1985 de 2,328 y en 1990 de 3,132 (véase tabla 4). Es decir, en estos últimos años el número total de jueces ha experimentado un aumento ciertamente importante: a lo largo del cuarto de siglo último se ha duplicado.

Pese a este llamativo incremento en la dotación de personal juzgador, España sigue presentando aún, en comparación con otros países, una tasa de jueces/habitantes más baja: 8.5 en 1995, frente a 10.2 en esa misma fecha en Francia, 11.9 en Italia, 20.5 en Austria y 27.1 en Alemania (Contini, 2000).

2) *Quiénes son.* Esta llamativa ampliación del número de jueces ha ido acompañada de un acusado proceso de rejuvenecimiento y feminización de la judicatura. Asimismo, ha variado apreciablemente su origen social.

de que el jurado es percibido como una institución débil, fácilmente manipulable: de ahí la propensión a preferirla para el caso de un eventual proceso en contra. Y de ahí también la desconfianza que inspira cuando de lo que se trata no es tanto de buscar posibles situaciones personales de ventaja cuanto de conseguir que se haga justicia.

63 Competen al jurado los delitos de homicidio (excluyendo los referidos a actos terroristas), de amenazas, de omisión del deber de socorro, de allanamiento de morada, de incendios forestales, de infidelidad en la custodia de documentos, de cohecho (soborno), de tráfico de influencias y de malversación de caudales públicos.

64 De los cuales el 85% terminó con sentencia condenatoria (véase *Memoria del Fiscal General del Estado*, Madrid, 1999). Compárese en todo caso dicha cifra con los 121,801 asuntos penales resueltos por los juzgados de lo penal, y los 105,840 resueltos por las audiencias provinciales en ese mismo año.

Por un lado, en la actualidad las mujeres representan ya el tercio (34% en 1999) de la plantilla judicial total. Este proceso de feminización de la judicatura ha sido tan intenso como súbito: es decir, se concentra en apenas algo más de una década. En efecto, entre los jueces ingresados en la carrera antes de 1977, tan sólo el 0.4% eran mujeres; entre los ingresados entre 1978 y 1985, el porcentaje de mujeres subió al 18%. A partir de esa fecha la proporción de mujeres en cada nueva cohorte de jueces no ha dejado de aumentar: 32% entre quienes ingresaron en 1985; 47% entre quienes ingresaron en 1987; 54% entre quienes ingresaron en 1997 y ni más ni menos que 62% entre los jueces en formación que en septiembre de 2000 comenzaron su periodo de dos años de estancia en la Escuela Judicial. La creciente presencia de mujeres jueces no parece plantear problemas apreciables de aceptación ni por parte de sus compañeros de profesión de sexo masculino ni por parte de los abogados, personal judicial o justiciables, según ellas mismas declaran.⁶⁵

En cuanto a la edad, actualmente algo más de la mitad de los jueces tienen menos de cuarenta años, mientras que en 1972 tan sólo el 14% se encontraba por debajo de esa edad. Como dato de referencia comparativa cabe citar que en Francia, en 1980, sólo el tercio de todos los jueces (32%) tenía menos de cuarenta años. Probablemente en estos momentos la judicatura española sigue siendo, en conjunto, una de las más jóvenes de la Unión Europea. Ello, sin duda, representa ventajas: una capacidad de adaptación y una mayor sintonía vital con una población que, en conjunto, es a su vez más joven que la media europea. Pero parece difícilmente cuestionable que implica también inconvenientes: una judicatura rejuvenecida es, forzosamente, una judicatura menos experimentada.

A lo largo de estos últimos años ha experimentado también variaciones significativas el *origen social y geográfico* de los jueces españoles. Tradicionalmente, entre los mismos ha existido una sobrerrepresentación de los nacidos en las zonas menos industrializadas y en Madrid. En 1972, el 81% de los jueces españoles procedían de Madrid o de la entonces “España pobre” (Galicia, Castilla, Andalucía o Extremadura).⁶⁶ Apenas había, en cambio, jueces vascos o catalanes: es decir, nacidos en las zonas más industrializadas y prósperas. Poco a poco el mapa de proceden-

65 Véase “Señora juez”, en Toharia (1989).

66 Véase Toharia (1975).

cia de los jueces ha ido acercándose algo más a la distribución real de la población española en el espacio. Así, en 1999 los jueces nacidos en la España menos desarrollada han pasado a representar el 57% de la plantilla total (la población conjunta de esas regiones suponía, según el censo de 1981, el 38% de la población total española). En cambio el porcentaje de jueces nacidos en la “España rica” ha pasado del 17% al 32%.

Por otro lado ha experimentado también algunas variaciones, leves pero ya significativas, el origen social de los jueces españoles. Sigue siendo elevada la proporción de los mismos que son hijos de profesionales del derecho (27%), de funcionarios (18%) o de profesionales liberales (14%). Pero ahora hay 8% de hijos de obreros industriales y de los servicios (categoría a la que no pertenecía ningún juez hace veinte años) y ha disminuido la proporción de jueces hijos de pequeños o grandes propietarios agrícolas (sólo el 4%, frente al 13% en 1972).

3) *Cómo son.* En cuanto a la mentalidad de los actuales jueces, resulta ser milimétricamente paralela a la predominante en el conjunto de la población española, según los datos disponibles.⁶⁷ Sencillamente, en el seno de la judicatura la proporción de personas con una orientación ideológica de derecha, centro o izquierda parece ser sensiblemente similar a la encontrable en el conjunto de la sociedad.

B. *Otro personal al servicio de la justicia*

Existe toda una constelación de profesiones jurídicas, además de la judicial, en torno al sistema judicial:

a) Por un lado, profesiones que cabe describir como “*intra-judiciales*”, en el sentido de que forman parte del engranaje institucional de la justicia: secretarios de tribunales, oficiales, auxiliares, agentes y forenses.⁶⁸ Cada uno de tales profesiones forma un cuerpo burocrático dife-

⁶⁷ Véase Toharia (1987).

⁶⁸ “Los Secretarios judiciales ejercen la fe pública judicial y asisten a los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus funciones” (artículo 472, LOPJ). Los oficiales y auxiliares constituyen el personal burocrático de los juzgados; los agentes actúan como policía judicial en el ámbito del tribunal. Los forenses son médicos al servicio de la administración de justicia, integrados en un cuerpo burocrático al que se ingresa por oposición. Realizan funciones de asistencia técnica a juzgados y tribunales (artículos 497 y 498, LOPJ). La LOPJ (artículo 473.2) atribuye al secretario judicial la “jefatura directa del personal” de la Secretaría de que son titulares, y al juez “la superior dirección” de todos ellos. Pero en ausencia de facultades disciplinarias efectivas sobre fun-

renciado, dependiente del Ministerio de Justicia (y no del CGPJ, si bien éste reclama periódicamente su traspaso). No existen relaciones de dependencia jerárquica entre estos profesionales judiciales respecto de los jueces: cada juzgado o tribunal es así un pequeño microcosmos en que las distintas esferas profesionales confluyen y coinciden pero cada una con una dinámica sustancialmente autónoma. Algo que, sin duda, no contribuye precisamente a la mejor funcionalidad de la oficina judicial. El Ministerio Público constituye un caso especial: forma parte, a la vez, del ámbito judicial y de la esfera del gobierno. Su actual configuración institucional resulta, cuando menos, confusa y ambigua: su adecuada remodelación es sin duda una de las asignaturas pendientes del sistema judicial español (como, en general, ocurre en la gran mayoría de los países de la Europa mediterránea).

Paralelamente al aumento de personal juzgador se ha producido asimismo una ampliación —aún mayor en proporción— del restante personal al servicio de la justicia: fiscales, secretarios, forenses, oficiales, auxiliares y agentes. En 1975 suponían un total de 10,677 personas. En 1991 su número se ha triplicado, pasando a ser de 33,765. Pese a ello, como vamos a ver ahora, la justicia sigue siendo lenta.

b) Por otro, profesiones “*extra-judiciales*”, que aunque interactúen de forma regular con el sistema judicial, no forman parte de su trama institucional. Es el caso de abogados, procuradores,⁶⁹ notarios y abogados del Estado.

cionarios de otros cuerpos, estas formulaciones constituyen más bien meras expresiones de deseos.

69 Corresponde exclusivamente al procurador la “representación de las partes en todo tipo de procesos” (artículo 438 de la LOPJ). Salvo en algunos casos concretos y específicos de procesos, es imprescindible utilizar al procurador para relacionarse con los tribunales (así lo establece el artículo 30. de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, aún vigente, si bien en trance inminente de revisión). Este requisito parece encajar mal con lo establecido en el artículo 24.1 de la Constitución: “Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos”. Cierto que el texto constitucional no impide explícitamente que dicha obtención de tutela judicial pueda lograrse indirectamente, a través de un representante; pero ciertamente no impone dicha representación, algo que en principio parece más bien dificultar que facilitar esa “tutela judicial efectiva”. Los procuradores, por cierto, no aparecen mencionados en la Constitución (sí, en cambio, los abogados). En realidad la subsistencia de las funciones del procurador constituyen un residuo histórico cuyo mantenimiento resulta difícilmente justificable en términos de estricta funcionalidad.

III. EL USO DE LA JUSTICIA

El anhelo de una “justicia total”, es decir, la búsqueda de remedios a todos (o la mayoría de) los problemas por medio de las leyes y de los tribunales, que Friedman (1985) detecta como característico de la cultura cívica de los dos últimos decenios, impregna también la cultura política de la España democrática. El uso de los distintos instrumentos e instituciones jurídicas se hace así cada vez más extendido y más frecuente: ello supone una constante *extensión* del sistema legal, es decir, un permanente ensanchamiento de su radio de acción.⁷⁰ Que ello se traduzca en una extensión equivalente del sistema judicial (es decir, en un aumento continuado del uso de los tribunales para resolver nuevos flujos de litigios, una “explosión de litigación”) resulta en cambio mucho más debatible. El propósito de esta segunda sección es examinar con algún detalle estas dos cuestiones: los procesos de extensión experimentados tanto por el sistema legal como por el sistema judicial.

1. *La extensión del sistema legal*

Ciertamente, a lo largo del último cuarto de siglo se ha incrementado notoriamente la *extensión* del sistema legal español. No hay un único indiscutible indicador para medir este proceso. La estimación del tamaño del sistema legal sólo puede hacerse de forma indirecta, mediante la acumulación y yuxtaposición de distintos tipos de indicadores, no siempre disponibles o fáciles de calcular. Tales indicadores se refieren fundamentalmente a los niveles o dimensiones que parece imprescindible examinar a la hora de evaluar el grado de extensión del sistema legal: número y alcance de las leyes promulgadas, personas integradas en el sistema legal, instrumentos y mecanismos de acción legal disponibles y total de relaciones jurídicas existentes.⁷¹

⁷⁰ Como señala Merryman, por *extensión* de un sistema legal debe entenderse “the social reach of the legal system, the area of social activity to which it attempts or purports to apply” (Legrand, 1999, 63).

⁷¹ Fundamentalmente, en el caso de las áreas civil, laboral y contencioso-administrativa. En cuanto al área penal, la confección de indicadores respecto del posible tamaño del sistema legal resulta especialmente compleja. Se trata, en efecto, del ámbito jurídico en que la voluntad de las partes, a la hora de decidir introducirse o no en el sistema legal, viene condicionada en mayor medida por factores ajenos a su voluntad. Pese a todo, datos referidos al número de delitos cometidos y/o denunciados, por un lado, y

A. *Normas*

Un primer conjunto de datos que refleja el posible grado de expansión del sistema legal es el número de leyes y normas de todo tipo promulgadas y en vigor, así como el número de actos y decisiones de los distintos órganos de la administración pública en implementación de tales mandatos legales. Cuando se habla de “hiperlexis” o de “leyes desbocadas” o de “hipertrofia administrativa” se está aludiendo precisamente a un proceso de creatividad (o hiper-creatividad) normativa que expande, quizás en demasía, el sistema legal, corriendo el riesgo de hacerlo inmanejable al tiempo que incrementa los derechos —y obligaciones— de la ciudadanía. España no ha escapado en estos años a lo que parece ser el sino de la mayoría de los países occidentales: una casi orgía de generación de nuevas normas, quizás disculpable en el caso español, al menos en parte, por la necesidad de adaptar el sistema jurídico y judicial a una situación política y social radicalmente distinta a la preexistente.

Con todo, y pese su obvia importancia, este primer indicador refleja sólo lo que cabe definir como *ley en los libros*. La extensión efectiva del sistema legal requiere, además y sobre todo, que dichas leyes en los libros pasen a convertirse en *leyes en uso*. Es decir, que más personas queden integradas en el sistema legal, que se incrementen los instrumentos y mecanismos legales y se haga un mayor uso de ellos y que aumente el número de relaciones jurídicas de todo tipo.

B. *Integración*

Un primer indicador a este respecto es la proporción de españoles que dicen haber tenido alguna *experiencia personal, de cualquier tipo, con el sistema legal*. Dicha proporción ha experimentado un llamativo aumento a lo largo de los últimos veinte años. Así, el 41% dice ahora haber acudido alguna vez a un abogado para consultar algún asunto: hace sólo dos decenios este porcentaje era, en cambio, apenas la mitad. Esto explica, sin duda, el importante crecimiento experimentado por el número

el número de personas en prisión, por otro, pueden proporcionar los límites máximo y mínimo, respectivamente, contra los que evaluar los flujos de asuntos penales ante los tribunales.

ro de abogados en ejercicio existente, como ya se ha visto. Por otro lado, el 56% dice haber acudido alguna vez a un notario para alguna cuestión jurídica (véase tabla 5). Y algo más del tercio (35%) dice haber tenido algún contacto (de cualquier tipo) con los tribunales de justicia. Ello se traduce en una acrecentada sensación de familiarización con el mundo jurídico, lo que sin duda explica que en las encuestas de opinión sobre cuestiones jurídicas y/o judiciales el porcentaje medio de respuestas se sitúe en torno al 90%. O lo que es igual, apenas el 10% se siente tan ajeno al sistema legal como para rehusar emitir opiniones al respecto (véase tabla 5). Es decir, se ha generado una *cultura de pertenencia* que se traduce en la sensación de que el sistema legal no es algo externo y ajeno para el ciudadano medio.

Un segundo grupo de indicadores guardan relación con lo que cabría definir como extensión de la *cultura de la reclamación*: es decir, generalización de la predisposición a reclamar, y no a resignarse o “dejarlo estar”, cuando se experimenta un perjuicio, del tipo que sea. En este sentido, el cambio experimentado por la sociedad española es radical: a comienzo de los años setenta, el 68% de los españoles declaraba que, aunque tuviera razón, prefería “no armar bronca”,⁷² es decir, desistir y renunciar a sus posibles derechos. Un cuarto de siglo más tarde, en 1996, dos de cada tres ciudadanos que tienen un problema con alguna autoridad pública formulan una reclamación:⁷³ sencillamente, las actitudes dominantes se han invertido. García de la Cruz indica, sin embargo, que esta *cultura de la reclamación* se encuentra aún en fase de consolidación: pese a que cada vez se reclama más, “en términos globales los españoles reclaman mal: no lo hacen por las vías adecuadas, no ofrecen suficientes datos, se les pasan los plazos, no buscan asesoramiento y no llegan normalmente a racionalizar con objetividad su problema”.⁷⁴ Con todo, lo cierto es que la expansión de la *cultura de la reclamación* constituye —al margen de grado de eficacia con que logre traducirse en la práctica— un claro indicador de desarrollo democrático.⁷⁵

Un obvio tercer indicador a este respecto es la evolución experimentada por el número de los profesionales jurídicos más directamente vincu-

72 Véase López Pintor y Buceta (1972, 120).

73 Citado por García de la Cruz (1997, 31).

74 García de la Cruz (1997, 32).

75 García de la Cruz (1999).

lados con la tramitación de las reclamaciones jurídicas de los ciudadanos: es decir, el *número de abogados existente*. En el caso español resultaba sin duda lógico esperar que hubiera aumentado, teniendo en cuenta el ya apuntado aumento de clientela:⁷⁶ lo que resulta quizá sorprendente es que lo haya hecho de forma tan estrepitosa. En efecto, de un total de casi 28 mil abogados ejercientes en toda España en 1980 se pasa en 1998 a una cifra cercana a 96 mil: es decir, en apenas dos decenios se alcanza una cifra tres veces más grande y que en todo caso resulta ser el doble, en números absolutos, de la que en la actualidad se registra en Francia y algo superior incluso a la correspondiente a Italia, pese a contar España con un tercio menos de población que estos dos países (véase tabla 6).

No existe aún información detallada respecto del modo de ejercicio profesional del conjunto de los abogados españoles. Un estudio reciente, referido a los abogados ejercientes y residentes de Madrid⁷⁷ (que representan algo más de la cuarta parte del total de la abogacía española, lo que permite suponer que, en sus líneas básicas, los datos obtenidos son extrapolables al conjunto de los abogados españoles) revela que:

- Sólo el 38% de los abogados pueden ser considerados litigantes regulares (es decir, llevan como mínimo 20 casos al año ante los tribunales).
- Las dos terceras partes (el 62%), en cambio, tienen muy escasa o nula actividad litigadora, realizando fundamental o exclusivamente funciones de asesoramiento.⁷⁸
- Entre los abogados litigantes, la dedicación prioritaria es al área civil (que incluye asuntos civiles y comerciales), con 59%, seguida del área penal (19%), de la laboral (15%) y de la contencioso-ad-

⁷⁶ Así como que, paralelamente, haya aumentado el número de juristas en formación, es decir, los estudiantes de derecho: de 39,434 en toda España en el curso 1974-1975 se pasa a un total de 137,412 en el curso 1985-1986, y a otro de 201,950 en el curso 1994-1995.

⁷⁷ Toharia y García de la Cruz, (1999). El trabajo de campo de la encuesta, referida a una muestra total de 1,500 abogados representativa de los 24,596 abogados ejercientes y residentes existentes al 31 de mayo de 1999, fue realizado entre el 30 de junio y el 15 de julio de 1999.

⁷⁸ En 1972, el 44% de los abogados madrileños podían ser descritos como litigantes y el 56% como no litigantes (1976). Como se ve parece haber acentuado la dedicación extra-judicial de la abogacía.

ministrativa. Resulta significativo que la distribución proporcional de los abogados litigantes por áreas de especialización resulte ser sustancialmente paralela a la distribución, por áreas, de los flujos de litigación, como puede verse en el cuadro siguiente:

	<i>Distribución de los abogados litigantes de Madrid por áreas de litigación (%)</i>	<i>Distribución por áreas de los asuntos ingresados* en los tribunales en 1998 (%)</i>
Civil	59	30
Penal	19	50
Laboral	15	14
Contencioso-administrativo	7	6

* Sin incluir las “diligencias penales previas”.

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

A este respecto es importante tener en cuenta que en España los *contingent fees* o *quota litis* no han sido permitidos tradicionalmente por los colegios de abogados⁷⁹ que establecen tarifas “orientativas” para los distintos tipos de asuntos.

En el caso concreto de la jurisdicción laboral, un posible indicador adicional de *integración en el sistema legal* es la proporción de personas comprendidas en la *población activa*: es decir, la que por encontrarse en el mercado de trabajo (como población ocupada o desempleada) es titu-

⁷⁹ Como consecuencia de la promulgación en 1997 de una nueva Ley de Defensa de la Competencia con amplios objetivos de desregularización, esta prohibición es objeto en la actualidad de una intensa polémica, cuestionándose su legalidad.

lar de los derechos y obligaciones que establecen las leyes laborales, y, en consecuencia, usuaria potencial de las distintas instituciones legales existentes para la expresión de reclamaciones y la resolución de conflictos.

C. Relaciones jurídicas

En el caso específico del área civil y mercantil, la *actividad notarial* constituye, en los países del área civilista o romano-canónica, un indicador especialmente sensible respecto del tamaño de esa concreta parcela del sistema legal. En efecto, en tales países no hay relación jurídica de alguna entidad o trascendencia que no conlleve, en algún momento, su elevación a escritura pública. El volumen de la actividad notarial constituye así un indicador razonablemente representativo de la actividad jurídica que registra la sociedad. En el caso de España, la actividad notarial registró un incremento llamativo hasta 1975,⁸⁰ que desde entonces se ha seguido manteniendo (véase tabla 7). Sencillamente, en 1998 el total de actos notariales fue de 5,652,500, frente a algo menos de cuatro millones en 1990 y 2,158,635 en 1975. Es decir, a lo largo de los últimos veinticinco años se ha más que duplicado.

2. La extensión del sistema judicial

En el caso del sistema judicial, puede decirse que ha podido experimentar a lo largo del periodo que estamos considerando, dos tipos muy distintos de extensión: una de carácter cualitativo (la *judicialización* de la vida pública, que implica la entrada en su ámbito de asuntos de naturaleza inédita) y otra de carácter cuantitativo (el incremento en términos netos y/o absolutos de los flujos de litigación).

A. La “judicialización” de la vida pública

El sistema judicial español se ha extendido, en los últimos años, en una dirección nueva, pasando a abarcar problemas y cuestiones que antes encontraban solución en otros ámbitos (fundamentalmente políticos).

⁸⁰ Véase Toharia (1974).

Garapon (1997), Salas (1998) y Tate y Vallinder (1995), entre otros, han analizado este fenómeno, especialmente perceptible en países como Francia, Italia o España.

Esta pauta de creciente “judicialización” de la vida pública se ha traido, por otro lado, en la introducción de un nuevo —y muy activo— actor en el panorama judicial: los medios de comunicación. Durante medio siglo la crítica a las instituciones públicas, en general, y a los tribunales de justicia en particular, eran constitutivas de delito. Con la llegada de la democracia ese tabú desapareció y de forma gradual —tímida al principio, masiva en estos últimos tiempos— la prensa ha ido adquiriendo un protagonismo inédito, actuando de altavoz, o de supervisor, o de coadyuvante o de censor (según los casos o momentos) de las instancias judiciales. En ocasiones la pinza medios-tribunales (es decir, la acción coincidente, aun cuando no conscientemente planificada, de ambos) ha corrido el riesgo de convertirles en un Parlamento y un Ejecutivo paralelos y alternativos, con el consiguiente riesgo para la buena salud de las instituciones democráticas.⁸¹

B. *¿Una explosión de litigación?*

Del aumento del número de abogados, de la creciente frecuencia de su utilización, del crecimiento constante de la actividad jurídica y de la gradual generalización y consolidación de la cultura de la reclamación cabría esperar, en principio, un crecimiento paralelo o proporcional del uso de los tribunales. Es decir, una extensión tal del sistema judicial que pudiese incluso ser descrita como una “explosión de litigación”. ¿Ha ocurrido realmente así?

Los datos globales disponibles son, de entrada, los siguientes:

⁸¹ Fenómeno éste que, en todo caso, no es exclusivo de España, sino que se registra también en Francia e Italia.

EVOLUCIÓN DEL TOTAL DE ASUNTOS INGRESADOS EN LOS TRIBUNALES ESPAÑOLES (1975-1998)

	1975		1998	
	Total	%	Total	%
Civil	290,007	22	515,698	10
Penal	928,213	63	4,405,157	83
Laboral	192,838	14	241,733	5
Contencioso-administrativo	7,220	1	134,684	2
Total	1,319,007	100	5,297,272	100

A la vista de estos datos, parecerían imponerse con contundencia dos conclusiones en cuanto al grado de extensión experimentado por el sistema judicial a lo largo del periodo considerado:

- a) Por un lado, ha multiplicado por cuatro su tamaño.
- b) Por otro, ha pasado a quedar casi monopolizado por la justicia penal.

Es decir, se habría quebrado la pauta tradicional de baja litigación, y al mismo tiempo se estaría produciendo una auténtica avalancha de casos penales.

Ocurre, sin embargo, que son tantos los cambios que han tenido lugar en la estructura, competencias y funcionamiento del sistema judicial en estos veinticinco años que la simple comparación directa de cifras globales, sin mayores matizaciones o distinciones, confunde más que revela la realidad. Es imprescindible un análisis más parsimonioso y detallado de la situación que permita detectar las verdaderas (y no sólo las aparentes) líneas de cambio. Y en todo caso, de entrada hay que resaltar que la medida en que el establecimiento de la democracia haya podido estimular, efectivamente, el recurso a los tribunales, parece haberlo hecho de forma llamativamente desigual: mientras que entre 1975 y 1999 se multiplica sólo por 1.2 el flujo total de nuevos casos laborales, por 2 el de nuevos casos civiles, y por 5 el de nuevos casos penales, el de nuevos asuntos contencioso-administrativos *se multiplica por casi 20*. Es decir, si algo parece haberse disparado realmente, al menos en términos relativos, con la llegada y consolidación de la democracia es específicamente

la litigación contra las distintas administraciones públicas, es decir, contra el Estado. Por otro lado, la incentivación de la litigación civil, mercantil y laboral que desde la llegada de la democracia parece haber tenido lugar, resulta ser más bien, como se va a ver, un fenómeno momentáneo, transitorio. Lo que parece haber ocurrido es que nuevas realidades legales y sociales han dado origen a nuevas pautas de litigación que, tras un expansivo momento inicial, tienden progresivamente a estabilizarse, y no puede realmente decirse que lo que ha tenido lugar es un radical cambio de tendencia en el sentido de un fuerte crecimiento continuado. En cuanto a la justicia penal (en la que resulta difícil hablar con propiedad de flujos de “litigación”, ya que su litigiosidad es en buena medida “cautiva”, independiente de la voluntad de las partes) constituye un caso aparte, con características y peculiaridades propias que deben analizarse con cautela.

1) En el caso de la *justicia civil* (que engloba tanto a los casos civiles propiamente dichos como a los mercantiles), una primera forma de tratar de detectar su posible expansión es seguir la evolución, año tras año, del flujo de asuntos civiles ingresados en los juzgados de primera instancia. Los datos⁸² de la tabla 8 muestran un itinerario, entre 1975 y 1998, que cabe descomponer en tres etapas diferenciadas: en los años setenta, el total nunca alcanza los 300 mil nuevos asuntos al año (lo que supone, en promedio, una tasa aproximada de 80 asuntos por 100 mil habitantes). En los años ochenta se produce un ligero incremento: el total fluctúa entre un máximo de casi 380 mil y un mínimo de algo menos de 350 mil (lo que equivale a una tasa media aproximada de 90 asuntos por 100 mil habitantes). La despenalización en 1989 de las faltas originadas en accidentes de tráfico da lugar a la aparición de un nuevo flujo de litigación civil a partir de 1990.⁸³ En consecuencia, durante los cinco años siguientes el total de asuntos civiles ingresados crece de forma acusada, alcanzando la cifra máxima de algo más de 680 mil casos en 1993 (lo que equivale a una tasa media aproximada de 172 asuntos por cada 100 mil habitantes). A partir de ahí, sin embargo, las cifras de la litigación civil tienden a disminuir progresivamente en lo que cabe interpretar

⁸² No incluyen las cifras relativas a asuntos de familia, que aparecen a partir de 1983 y que totalizaron 57,818 asuntos en 1989; 67,061 en 1990; 82,580 en 1995, y 93,024 en 1998.

⁸³ Pastor (1993, 72).

como una tendencia a la estabilización. Así, en 1998 el total de asuntos ingresados (poco más de 500 mil, lo que equivale a una tasa de 129 asuntos por cada 100 mil habitantes) supone volver a una cifra sustancialmente igual a la de 1990.

Una manera, sin embargo, más refinada —y por tanto más reveladora— de interpretar la evolución de la litigiosidad civil consiste en relacionarla con el volumen total de actividad jurídica existente cada año, tal y como ésta queda reflejada en la actividad notarial. La lógica de esta comparación es que un aumento de la cifra de litigios civiles sólo representa un crecimiento neto de la conflictividad civil si al mismo tiempo todos los demás factores (y entre ellos, el tamaño de la actividad jurídica global) permanecen incambiados. Pero si el número de relaciones y transacciones jurídicas aumenta de forma significativa, parece lógico esperar que lo haga también, en forma proporcional, la litigiosidad. Pues bien, los datos de la tabla 7 permiten comprobar que en 1975 el total de asuntos civiles ingresados en los tribunales equivalía aproximadamente al 10% del total de la actividad notarial. Esta proporción se mantiene sustancialmente estable a todo lo largo de la década de 1980. Tan sólo a partir de 1990 (cuando se produce en la litigación civil el impacto de nuevos asuntos que antes eran conocidos por los tribunales penales) esa proporción se eleva, llegando a representar el 16% en 1993. Pero a partir de ahí la situación vuelve a los niveles anteriores: así, en 1998, los asuntos civiles ingresados equivalen ya sólo al 9% del total de la actividad notarial: la proporción más baja, por cierto, de todo el periodo.

A la vista de estos datos, la conclusión más evidente es que, en el terreno de la litigación civil, no se ha producido una quiebra de la anterior, y largamente consolidada, tendencia a una litigación establemente baja: no cabe en modo alguno hablar de una “explosión” de litigación. Más bien lo que hay son altibajos ocasionales y transitorios (derivados fundamentalmente de la generación de nuevos flujos netos de nueva litigación civil más que del incremento de los flujos ya existentes), dentro de una pauta global de básica estabilidad de los niveles de litigiosidad (es decir, de conflictividad) civil.

2) La litigación *laboral*, por su parte, muestra en los últimos años una clara pauta de regresión (véase tabla 8). Tras un ritmo de crecimiento acusadamente acelerado en la segunda mitad de los setenta (coincidiendo con el final de la dictadura franquista), un cierto desplome a partir de 1980 (como consecuencia fundamentalmente de la creación del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, IMAC), y un notable y transitorio aumento en 1983 y 1984, presenta desde entonces un ininterrumpido perfil claramente descendente, que se traduce, en 1998, en la cifra más baja de asuntos laborales ingresados de los últimos veinticinco años. Claramente, las instituciones puestas en pie para reconducir la conflictividad laboral parecen estar resultando efectivas. En todo caso, la puesta en relación del total de litigios laborales con el volumen de población activa existente en cada año revela que de una relación de 19 litigios por cada mil personas en 1975 se pasa a otra de sólo 16 litigios por cada mil personas en 1998. En el terreno laboral, pues, no sólo no hay explosión de litigación sino, al revés, una contracción gradual y continuada del flujo de litigios.

3) La *justicia contencioso-administrativa* presenta, en cambio, un inequívoco perfil de crecimiento: en los 24 años transcurridos desde 1975 el flujo de asuntos que recibe pasa a hacerse veinte veces más grande. Si este hecho no ha sido todavía destacado con el relieve que sin duda merece es porque, en cifras absolutas, la litigación contra las administraciones sigue representando cantidades relativamente moderadas: 117,253 asuntos en 1996; 134,691 en 1997; 134,684 en 1998 (véase tabla 8). Es decir, en torno al 2% de todos los asuntos ingresados en los distintos tribunales. Ahora bien, como señala Santos Pastor (1993), aunque estas cifras

pudiera(n) trasladar la impresión de encontrarnos ante una jurisdicción menor cuantitativamente, para los órganos donde se sustancia constituye la materia predominante. En efecto, *el 55 por ciento de todos los recursos interpuestos ante el Tribunal Supremo, el 92 por ciento de los de la Audiencia Nacional y el 58 por ciento de los recursos ante los Tribunales Superiores de Justicia se refieren a materias contencioso-administrativas*.⁸⁴

84 Debe recordarse que en materia contencioso-administrativa no existe el equivalente a “primera instancia”: cuando un asunto llega a la vía judicial pasa directamente a un tribunal colegiado: Tribunal Superior de Justicia o Audiencia Nacional, según la entidad del caso.

Es decir, si sólo se considerase la actividad judicial en los segundos niveles (dejando fuera del cómputo a los juzgados de primer nivel, cuyas cifras globales, como ya he indicado, quedan fuertemente distorsionadas por la inclusión en el cómputo de las correspondientes a los juzgados de instrucción), los asuntos contencioso-administrativos resultarían ser los protagonistas absolutos de la vida judicial. Y éste es, sin duda, un cambio de especial significado y trascendencia, ya que sugiere que, con el asentamiento de la democracia, se ha producido una progresiva consolidación y generalización de la “cultura de la reclamación” frente a los distintos órganos e instituciones públicos. Si hay, pues, un ámbito de litigación que de forma clara e inequívoca parece no sólo haber crecido sino con toda certeza tener aún un gran potencial de crecimiento es el de la jurisdicción contencioso-administrativa.⁸⁵

4) Finalmente queda la *justicia penal*, cuyo protagonismo aparente dentro del sistema judicial resulta innegable (lo que sin duda explica que cuando el ciudadano medio habla de “la justicia” por lo general en lo que está pensando es en la justicia penal). Lo primero que hay que señalar es que las cifras disponibles no constituyen en realidad una traducción fiable y fiel de los cambios en el volumen de la *litigiosidad penal* que registra la sociedad española: sólo reflejan de forma fidedigna los cambios en la *carga de trabajo* que recae sobre los tribunales penales. Los juzgados penales han de indagar *todos* los casos potencialmente calificables de delito que lleguen a su conocimiento. Ello implica cargarles en exclusiva con una ingente tarea de criba y desbroce que implica un auténtico despilfarro de esfuerzo: en 1998 (por poner el ejemplo más reciente), ni más ni menos que el 85% de las diligencias penales previas tramitadas o fueron archivadas, por no ser delito los hechos investigados, o sobreseídas, por no ser conocido el autor, o declaradas simples faltas. Es decir, ¡los jueces hubieron de examinar cien casos para finalmente encontrar sólo 15 que merecieran pasar a la fase siguiente de la investigación criminal por presentar los elementos precisos para ser considerados como potenciales delitos!

85 Hay que tener en cuenta sin embargo que la litigación contencioso-administrativa es asimismo una litigación “forzada”, toda vez que sólo excepcionalmente le es permitido a las administraciones públicas buscar soluciones negociadas. E incluso en tales casos la tendencia usual de los órganos públicos es preferir que sean los tribunales quienes zanjen la cuestión para evitar cualquier posible acusación de mala gestión, cuando no de favoritismo o parcialidad.

Parece así prudente recurrir a fuentes de datos complementarias para establecer una estimación más realista del volumen real de la conflictividad penal. Por un lado, resulta llamativo que a una actividad jurídica de volumen aparentemente tan espectacular como la penal sólo se dedique en cambio una fracción muy reducida de los abogados en ejercicio: apenas el 7%, como ya hemos visto (tomando el caso de los abogados ejercientes en el Colegio de Madrid como representativo de la situación general en España). Por otro lado, lo que cabe definir como “delincuencia menor” (es decir, la que corresponde a los asuntos que tramitan los juzgados de lo penal) ha dado lugar, en el último decenio, a un promedio anual cercano a las 130 mil sentencias. El total de sentencias penales dictadas en las audiencias provinciales (o sea, en casos penales *mayores*) fue, en 1998, de 77 mil (en 1990 fue de 50 mil). Por otro lado, el número de internos en establecimientos penitenciarios presenta cifras que oscilan en torno a las 40 mil personas:⁸⁶ es decir, una tasa del orden de uno por cada mil habitantes. Y, finalmente, el número de delitos con violencia contra las personas *denunciados* es del orden de 10 mil al año (exactamente 13,838 en 1997, última fecha con datos disponibles): apenas 0.3 casos por cada mil habitantes.

Todo ello invita a concluir que, ciertamente, la litigiosidad criminal ha experimentado algún crecimiento a lo largo de los últimos años, pero en modo alguno en el volumen y proporción que las cifras brutas parecían sugerir. Las demás áreas jurisdiccionales *reciben* los asuntos que han de tramitar: la justicia penal, en cambio, y como consecuencia del principio inquisitivo, se ve forzada a *buscarlos*, y esa búsqueda (infructuosa, en conjunto, el 85% de las veces, como se ha visto) es la que absorbe la inmensa mayor parte de su energía y la que contribuye a transmitir la impresión de una monumental criminalidad. Si el sistema penal español fuera reorganizado en torno al principio acusatorio, cabe estimar que recibiría al año unos 500 mil asuntos (cifra que equivale aproximadamente al 15% de las actuales *diligencias previas* y que vendría a representar un orden de magnitud similar al de los asuntos civiles ingresados). Automáticamente, la imagen global del sistema judicial de-

⁸⁶ En 1990, 33,911 y en 1997, 42,636, de los cuales 31,793 son penados y 10,843 preventivos. En 1990 la tasa total de personas en prisión (incluyendo tanto a penados como a preventivos) era de 86 por 100 mil habitantes en España, frente a 132 en Austria, 93 en Portugal, 90 en Inglaterra y Gales, 82 en Francia, 78 en Alemania, 57 en Italia y 44 en los Países Bajos (Contini, 2000).

jaría de verse artificialmente distorsionada y quedaría homologada la contabilidad de los nuevos casos correspondientes a cada área jurisdiccional.

La conclusión obvia que se impone tras este examen algo más detallado de los datos referidos a los distintos flujos de litigación es *que en la España actual sólo en el caso de la jurisdicción contencioso-administrativa cabe decir que se esté produciendo una “explosión de la litigación”*, y ello a pesar de la exasperante lentitud de las resoluciones judiciales en esta área.⁸⁷ Esto es sin duda revelador de cambios importantes en la cultura jurídica española, que están claramente en relación con la consolidación de una cultura política democrática. En definitiva, en los tribunales contencioso-administrativos los ciudadanos se enfrentan al poder público, en sus distintos ámbitos y niveles. Y en ese sentido cabría incluso pensar que se trata de un tipo de litigación que ahora crece porque puede hacerlo: es decir, que muy probablemente lo novedoso no sea tanto que se registre una conflictividad contra las distintas administraciones públicas cuanto que ahora dicha conflictividad pueda manifestarse con total normalidad. Por otro lado, este llamativo auge de los casos administrativos (que con toda probabilidad no ha alcanzado aún su volumen final) permite vaticinar que la actual regulación de este tipo de litigios habrá de experimentar en un futuro cercano cambios muy profundos. No parece, en efecto, probable que en una democracia plenamente consolidada la ciudadanía tolere el mantenimiento indefinido de la actual descarada situación de ventaja de que disfrutan los poderes públicos en los conflictos legales en que se ven implicados.⁸⁸ Los trámites y plazos para su tramitación sin duda habrán de ser revisados en aras de una mayor rapidez, predecibilidad e igualdad de trato.⁸⁹

87 La tramitación de un recurso contencioso-administrativo, desde su presentación hasta la sentencia judicial final, dura en promedio cuatro años si el tribunal decisorio es un Tribunal Superior de Justicia, y dos años más si el asunto termina en el Tribunal Supremo.

88 Ventajas que se resumen en: iniciativa para contestar o no a los recursos, marcando así a voluntad el ritmo de la tramitación del caso; premiosidad impune en la remisión de los expedientes a los tribunales cuando se pasa a la fase judicial; lentitud —asimismo impune— en la remisión de la documentación requerida durante la fase judicial y, sobre todo, lentitud en el cumplimiento —o puro y simple incumplimiento— de las sentencias, asimismo impune. ¡Todo un memorial de agravios!

89 La creación de los juzgados de lo contencioso-administrativo, que han entrado en funcionamiento en 1999, constituye un claro primer paso en esta dirección.

En las restantes áreas jurisdiccionales o bien se produce una clara contracción de la litigación (jurisdicción laboral) o lo que tiene lugar realmente es más bien una reconducción y reorganización de flujos de conflictos ya existentes en la sociedad, más que un crecimiento neto de los mismos. Es decir, el cuadro global —con la excepción de los asuntos contencioso-administrativos— refleja una situación de básica estabilidad de la propensión litigadora. O lo que es igual, el mantenimiento (enmascarado por los cambios en la contabilidad estadística) de la tradicional pauta de baja litigación. Lo cual puede resultar sorprendente, teniendo en cuenta los profundos cambios económicos, sociales, legales y políticos experimentados por la sociedad. ¿Cómo es que persiste la tendencia a una baja litigación?

En realidad, la pregunta debería ser más bien: ¿por qué habría de cambiar la pauta tradicional de baja litigación? La explicación usual de la tendencia a evitar los tribunales se basa en la gran lentitud de los mismos. Tiene todo el sentido lógico, pero no encaja bien con los hechos. Porque como hemos visto más arriba, el área en que realmente se registra una “explosión de litigación” es precisamente aquella en que, tradicionalmente, mayor ha sido —y sigue siendo— la lentitud judicial. En cambio el área de lo laboral, caracterizada por una mayor flexibilidad, accesibilidad y rapidez de los tribunales, resulta ser la que experimenta una clara caída neta del flujo de litigación. Lo cual parece sugerir dos hipótesis:

- Se litiga cuando no queda otra alternativa (caso de las áreas penal y contencioso-administrativa) o cuando el retraso judicial puede suponer una ventaja o un beneficio para alguna de las partes (como sucede en algunos casos civiles, mercantiles y laborales). Pero si se puede evitar el uso de los tribunales (como es el caso, prototípicamente, en la mayor parte de los casos civiles y mercantiles y ahora quizás también en los laborales) la tendencia predominante es sencillamente esquivarlos.
- La rapidez judicial no es necesariamente un factor incentivador de la litigación: más bien puede operar como un factor inhibidor de la misma. La existencia de tribunales ágiles y rápidos dificulta la utilización de la litigación como una estrategia dilatoria y fomenta la

predisposición a compromisos siempre menos arriesgados que una decisión judicial del tipo “todo o nada”.

IV. LA EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA JUDICIAL

Los sistemas de justicia tienen una mala imagen casi universal, pues tanto los expertos como la ciudadanía se lamentan, en ocasiones amargamente, de la forma en que los tribunales desempeñan sus funciones. Esto probablemente explica el actual y generalizado interés por la reforma judicial, como si la administración de justicia se encontrara al borde de un inminente colapso en todas partes. O casi en todas partes, porque lo cierto es que, por sorprendente que pueda resultar y como vamos a ver en seguida, existen algunos pocos países en los que la ciudadanía se declara satisfecha del modo en que funciona su justicia.⁹⁰

En la España actual, el funcionamiento global de la justicia es considerado malo o muy malo por uno de cada dos ciudadanos (véase tabla 9).⁹¹ Dentro del contexto de la Unión Europea esto no constituye una situación anómala: en realidad tiende a constituir más bien el tipo de respuesta predominante, al menos en el caso de los países del sur europeo (que, sin duda no por azar, comparten un mismo tipo de sistema legal y judicial). La tabla 10 contiene los resultados de una encuesta sobre el funcionamiento de la justicia realizada en 1997 en los quince países de la Unión Europea. Como puede verse, los porcentajes más bajos de satisfacción con la operación de los tribunales se registran en Italia (8%), Portugal (13%), Francia (14%), España (17%), Bélgica (17%) y Grecia (23%). En cambio, ni más ni menos que el 61% de la población de Finlandia, el 54% de la de Dinamarca y el 52% de la de Austria evalúan de forma positiva el modo en que funciona su justicia.

Estos datos resultan ilustrativos en un doble sentido. Por un lado vienen a cuestionar la extendida y tópica idea de que es imposible (o casi imposible) que un sistema de justicia goce de buena imagen y de apre-

90 Sobre el sentido y utilidad de los datos de opinión referidos a la justicia como herramienta adicional en la evaluación del funcionamiento de la misma véase Toharia (2001a).

91 Los datos de la tabla 9 reflejan un incremento gradual a lo largo de los últimos veinte años de la evaluación negativa. En realidad lo que parece haber ocurrido es que el número de personas que expresa una opinión va aumentando de año en año y estos nuevos opinantes se suman a quienes expresan una valoración negativa.

cio social. El caso de Finlandia viene a sugerir que no es un imposible metafísico que el funcionamiento de la justicia pueda concitar una aprobación prácticamente masiva. Por otro lado, los datos de la tabla 10 dejan claro que los sistemas de justicia peor valorados pertenecen a una misma familia jurídica: la variante romanística o “napoleónica” del sistema civilista. Invita ello a pensar que debe existir en ese modelo de organización de la justicia algún condicionante estructural que le haga tener un funcionamiento tan similarmente frustrante en tan amplio número de países diferentes. Una comparación detallada y sistemática de los dos casos extremos, es decir, Finlandia e Italia, que son los dos sistemas judiciales mejor y peor valorados, respectivamente, por la propia ciudadanía, podría resultar sumamente reveladora. Pero en espera de un estudio tal no parece excesivamente arriesgado sugerir que en la raíz de tan divergentes evaluaciones ciudadanas puede encontrarse el hecho de que en Finlandia un asunto civil (primera instancia más apelación) tarda en promedio algo menos de seis meses en quedar resuelto, mientras que en Italia ese tiempo medio es de casi ocho años (dos años en España, y dos años y medio en Francia). La justicia de los países civilistas del sur europeo parece funcionar a cámara lenta, algo que en sociedades altamente desarrolladas no puede resultar sino difícilmente tolerable.

En el caso concreto de España los datos más recientes disponibles⁹² parecen avalar esta hipótesis explicativa. Los tribunales de justicia españoles son, en efecto, razonablemente bien evaluados por la ciudadanía en cuanto a su competencia y preparación profesional, su grado de sintonía con los actuales valores sociales, su nivel de independencia respecto del gobierno y de los distintos grupos de presión sociales y económicos, y su grado de imparcialidad: lo cual, a fin de cuentas, no está tan mal si tenemos en cuenta que se trata de una justicia que emerge de casi cuatro décadas de dictadura. Pero al mismo tiempo, los tribunales españoles son valorados de forma intensamente negativa en dos aspectos: su accesibilidad y, sobre todo, su lentitud funcional. Y estas dos deficiencias pesan tanto en la conciencia colectiva como para anular el posible efecto sobre el diagnóstico global y de conjunto de los rasgos y aspectos positivos.

92 Que son analizados de forma detallada en Toharia (2001a).

TABLA 1. ESPAÑA 1975-2000: ALGUNAS FECHAS SIGNIFICATIVAS

- 1975 Fallecimiento del general Franco. Juan Carlos I es proclamado rey.
- 1976 Adolfo Suárez es nombrado jefe del gobierno por el rey.
- Ley de Reforma Política (que establece los mecanismos para convertir el sistema franquista en una democracia sin “ruptura”). Diciembre: referéndum sobre la Ley de Reforma Política.
- 1977 Junio: primeras elecciones democráticas, con participación de todos los partidos políticos. UCD (encabezada por Adolfo Suárez) alcanza el gobierno, pero sin mayoría absoluta.
- 1978 Promulgación de la nueva Constitución. España se constituye en “Estado social y democrático de derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político” (artículo 1.1), adoptando la forma de monarquía parlamentaria (artículo 1.3).
- 1979 Segundas elecciones generales: UCD vuelve a ser la minoría mayoritaria, seguida muy de cerca por la PSOE.
- 1980 Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial.
- 1981 23 de febrero: intento de golpe de Estado. El gobierno y el Parlamento son secuestrados por los sublevados durante 18 horas. La negativa del rey a apoyar a los rebeldes propicia el fracaso del golpe.
- Reforma del Código Civil en materia de filiación, patria potestad, disolución y régimen económico del matrimonio.
- España entra en la OTAN.
- 1982 El PSOE obtiene la mayoría absoluta en las elecciones generales.
- 1984 Integración plena de la justicia laboral en la justicia ordinaria.
- 1985 España ingresa en la Comunidad Económica Europea.
- Ley Orgánica del Poder Judicial (deroga a la ley anterior de 1870 así como la Ley Orgánica del CGPJ de 1980).
- Estatuto del Ministerio Fiscal. Separación de la carrera fiscal y de la carrera judicial.
- 1988 Ley de Planta y Demarcación Judicial.
- Establecimiento del proceso penal abreviado y creación de los juzgados penales.
- 1992 Establecimiento del proceso penal abreviado con juicio oral inmediato.
- 1995 Ley Orgánica del Tribunal del Jurado.
- Código Penal (presentado como el “Código Penal de la democracia”).
- 1996 El Partido Popular (PP) gana las elecciones generales y forma de gobierno.
- 1997 “Libro blanco de la justicia” elaborado por el Consejo General del Poder Judicial.
- España cumple los criterios de Maastricht y forma parte de los países de la Unión Europea que se integran en la Unión Monetaria Europea (“euro”).

- 1998 La banda terrorista ETA anuncia un “alto el fuego indefinido”.
Nueva “Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.
Puesta en funcionamiento de los juzgados de lo contencioso-administrativo.
- 1999 ETA anuncia el fin del “alto el fuego indefinido” a partir del 3 de diciembre.
- 2000 El Partido Popular obtiene mayoría absoluta.
- 2001 Entra en vigor la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil.

TABLA 2. “EN SU OPINIÓN ¿QUIÉN ESTÁ EN MEJORES CONDICIONES DE TOMAR DECISIONES JUSTAS: LOS JUECES O EL JURADO?” (EN PORCENTAJES, EXCLUÍDOS LOS NS/NC)

	<i>Jueces profesionales</i>	<i>Jurado</i>
1987	28	46
1992	30	54
1996	41	48
1997	55	34
2000	50	39

Fuente: Toharia (2001a).

TABLA 3. “LLEGADO EL CASO DE TENER QUE SER USTED JUZGADO POR ALGÚN DELITO, ¿QUIÉN PREFERIRÍA USTED QUE LE JUZGARA: JUECES PROFESIONALES O UN JURADO COMPUESTO POR PERSONAS COMO USTED?” (EN PORCENTAJES, NS/NC EXCLUÍDOS)

	<i>Jueces profesionales</i>	<i>Un jurado</i>
1983	32	44
1985	31	45
1986	32	43
1987	26	47
1990	29	45
1992	29	50
1996	37	49
1997	54	32
2000	38	49

Fuente: Toharia (2001a).

TABLA 4. NÚMERO TOTAL DE JUECES Y DE OTRO PERSONAL JUDICIAL

	<i>Jueces</i>	<i>Otro personal judicial</i>	<i>Total</i>
1975	1,842	10,677	12,519
1980	1,860	12,293	14,153
1982	2,036	16,136	18,172
1984	2,251	17,662	19,913
1986	2,402	18,800	21,202
1988	2,643	22,117	24,760
1990	3,132	30,382	33,514
1997	3,221	—	—
1998	3,718	—	—

TABLA 5. PORCENTAJE DE ESPAÑOLES MAYORES DE 18 AÑOS QUE EN 1997 DIJERON QUE...

Han tenido alguna vez contacto con el mundo de la justicia	35
Han acudido al despacho de un abogado a consultar un asunto	41
Han acudido alguna vez a un notario	56
Han sido alguna vez víctimas de un delito	46
Han sido víctimas de algún delito durante el año anterior	9
Porcentaje promedio de personas que responden a la encuesta sobre la justicia	90

Fuente: Toharia (2001a).

TABLA 6. NÚMERO TOTAL DE ABOGADOS EJERCIENTES

Año	Abogados ejercientes residentes*	Tasa por 100 mil habitantes	Índice (1980 = 100)
1980	27,983	75	100
1985	38,730	101	138
1990	55,076	138	197
1994	74,990	188	267
1998	96,000	240	343

El dato referido a 1998 es una estimación provisional.

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

TABLA 7. TOTAL DE ASUNTOS CIVILES INGRESADOS EN PRIMERA INSTANCIA Y TOTAL DE ACTOS NOTARIALES

	Total de asuntos ingresados	Total de actos notariales	% que representan los asuntos ingresados sobre el total de actos notariales
1975	290,007	2,158,635	9.9
1978	251,698	2,550,437	9.9
1979	249,492	2,735,088	9.1
1983	358,077	2,995,094	12.0
1984	360,632	3,022,786	11.9
1985	353,592	3,525,035	10.0
1987	361,596	3,956,166	9.1
1989	379,756	4,238,204	9.0
1990	488,876	3,987,055	12.3
1992	606,697	4,418,085	13.7
1994	673,730	4,726,656	14.3
1998	515,698	5,652,200	9.1

Fuente: INE y CGPJ. Los datos referidos a actos notariales no incluyen los protestos de documentos cambiarios.

**TABLA 8. TOTAL DE ASUNTOS LABORALES
Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS INGRESADOS
(JUZGADOS DE LO SOCIAL Y TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA)**

<i>Años</i>	<i>Contencioso-administrativos</i>	<i>Laborales</i>
1975	7,220	192,838
1976	11,864	259,306
1977	12,924	291,909
1978	12,566	385,219
1979	14,023	428,913
1980	14,513	270,002
1981	13,725	300,158
1982	14,495	286,158
1983	17,888	357,996
1984	21,515	370,846
1985	25,603	322,190
1986	33,903	298,066
1987	39,935	305,584
1988	42,259	306,846
1989	48,266	291,113
1990	53,181	316,850
1991	61,207	—
1992	72,041	—
1993	90,153	—
1994	105,688	270,543
1995	113,004	261,398
1996	117,253	261,140
1997	134,691	253,459
1998	134,684	241,733

TABLA 9. “EN CONJUNTO, ¿CÓMO DIRÍA USTED QUE FUNCIONA LA JUSTICIA EN ESPAÑA?”

<i>Año</i>	<i>Muy bien o bien</i>	<i>Regular</i>	<i>Mal o muy mal</i>	<i>NS/NC</i>
1987	20	31	28	21
1990	22	33	33	12
1992	18	26	38	18
1995	15	36	46	3
1997	16	28	51	5
2000	19	30	46	5

Fuente: Toharia (2001a).

TABLA 10. PORCENTAJE DE ENTREVISTADOS QUE SE DECLARAN SATISFECHOS CON EL FUNCIONAMIENTO DE LA JUSTICIA EN SU PAÍS (1997)

Finlandia	61
Dinamarca	54
Austria	52
Países Bajos	45
Luxemburgo	41
Alemania	39
Suecia	38
Irlanda	33
Reino Unido	33
Grecia	23
España	17
Bélgica	17
Francia	14
Portugal	13
Italia	8

Fuente: Eurobarómetro (1997).

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALBALADEJO (1996): *Derecho civil. Introducción y parte general*, Barcelona, Bosch.
- ALZAGA, O. (1978): *La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático*, Madrid, Ediciones del Foro.
- CONTINI, F. (ed.) (2000): *European Database on Judicial Systems*, Bologna, IRSIG.
- DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN, A. (1997): *Sistema de derecho civil. Volumen I*, Madrid, Tecnos.
- FABRI, M. y LANGBROEK, P. M. (eds.) (2000): *The Challenge of Change for Judicial Systems. Developing a Public Administration Perspective*, Amsterdam, IOS Press.
- FRIEDMAN, L. M. (1969): “Legal Culture and Social Development”, *Verfassung und Recht in Übersee*.
- (1975): *The Legal System*, Nueva York, Russell Sage.
- (1985): *Total Justice*, Nueva York, Russell Sage (nueva edición, 1994).
- GARAPON, A. (1997): *Le gardien des promesses*, París, Odile Jacob (versión española: *Juez y democracia. Una reflexión muy actual*, trad. de Manuel Escrivá de Romaní y prólogo de José Juan Toharia, s.l., Ediciones Flor del Viento).
- GARCÍA DE LA CRUZ, J. J. (1997): “Cultura cívica de la reclamación”, *Informe España 1996*, Madrid, Fundación Encuentro.
- (1999): “La cultura de la reclamación como indicador de desarrollo democrático: tres perspectivas de análisis”, *Politeia*, núm. 22.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1999): *Justicia y seguridad en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, Civitas.
- GUARNIERI, C. y PEDERZOLI, P. (1999): *Los jueces y la política*, Madrid, Taurus (edición original: *La puissance de juger*, París, Michalon, 1996).
- JACOB, H. et al. (eds.) (1996): *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*, New Haven, Yale University Press.
- LEGRAND, P. (1999): “John Henry Merryman and Comparative Legal Studies: A Dialogue”, *American Journal of Comparative Law*, vol. 47, invierno.

- LÓPEZ-GUERRA, Luis (ed.) (1998): *Las sentencias básicas del Tribunal Constitucional*, Madrid, BOE.
- LÓPEZ PINTOR, R. y BUCETA, R. (1972): *Los españoles de los años setenta*, Madrid, Tecnos.
- MERRYMAN, John Henry (1969): *The Civil Law Tradition*, Stanford, Stanford University Press (2a. ed., 1985).
- MESSICK, R. E. (1999): “Judicial Reform and Economic Development: A Survey of Issues”, *World Bank Research Observer*, 14 (1).
- y HAMMERMREN, L. (1998): “The Challenge of Judicial Reform”, en BURKI *et al.* (eds.), *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington, The World Bank.
- O’CALLAGHAN, X. (1997): *Compendio de derecho civil. Parte general*, Madrid, EDRESA.
- ONU (1995): *Las Naciones Unidas y los derechos humanos*, Nueva York, ONU.
- PASTOR, S. (1993): *¡Ah de la justicia!*, Madrid, Civitas.
- ROBERTSON, G. (1999): *Crimes Against Humanity. The Struggle for Global Justice*, Nueva York, The New Press.
- SALAS, Denis (1998): *Le tiers pouvoir. Vers une autre Justice*, París, Hachette.
- STEPHENSON, M. (1999): *Annotated Bibliography on Judicial and Legal Reform*, The World Bank, mimeo (disponible en el sitio web de Legal Institutions Thematic Group).
- TATE, C. N. y VALLINDER, T. (eds.) (1995): *The Global Expansion of Judicial Power*, Nueva York, New York University Press.
- TOHARIA, J. J. (1974a): *Modernización, autoritarismo y administración de justicia en España*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo.
- (1974b): *Cambio social y vida jurídica en España, 1900-1975*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo.
- (1975a): *El juez español. Un análisis sociológico*, Madrid, Tecnos.
- (1975b): “Judicial Independence in an Authoritarian Regime: The Case of Contemporary Spain”, *Law and Society Review*, vol. 9, núm. 3, spring.
- (1976): “Economic Development and Litigation: The Case of Spain”, en FRIEDMAN, L. M. y REHBINDER, M. (eds.), *Zur Soziologie des Gerichtsverfahrens (Sociology of the Judicial Process)*, Opladen,

- Westdeutscher Verlag (Jahrbuch für Rechtstheorie und Rechtssoziologie, 4).
- (1989): *Cambios recientes en la sociedad española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- (1998): *Insuficiencias, deficiencias y disfunciones del sistema jurídico-judicial y sus consecuencias sobre la actividad económica y empresarial: la administración de justicia vista por el empresariado español*, Madrid, Fundación ICO.
- (1999a): “La buena justicia y la independencia judicial”, *Justicia y Sociedad*, núm. 3, octubre (publicación del PNUD).
- (1999 b): “La justicia”, en TUSELL, J. (ed.), *El gobierno de Aznar*, Barcelona, Crítica.
- (2001 a): *Opinión pública y justicia*, Madrid, CGPJ.
- (2001b): “Judges”, *The International Encyclopaedia of Social and Behavioral Sciences*, nueva edición, Londres, Elsevier (en prensa).
- y GARCÍA DE LA CRUZ, J. J. (1999): “Evaluación del funcionamiento de los tribunales de justicia de la comunidad de Madrid. Encuesta a una muestra de abogados del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid”, *Otrosí. Revista del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*.
- URBANO, P. (2000): *Garzón, el hombre que veía amanecer*, Barcelona, Plaza y Janes.
- ZUCKERMAN, A. A. S. (ed.) (1999): *Civil Justice in Crisis. Comparative Perspective of Civil Procedure*, Nueva York, Oxford University Press.
- ZWEIGERT, K y KÖTZ, H. (1998): *An introduction to Comparative Law*, Oxford, Clarendon Press.