



Artículo 1/2014, enero-febrero (n.º 148)

## La justicia según los datos

Fernando Tallón Cuenca, Elisa García España, Araceli Aguilar Conde y José Becerra Muñoz  
(Observatorio de la Delincuencia – ODA)

**Resumen:** En este nuevo trabajo llevado a cabo por el Observatorio de la Delincuencia (ODA) se ha realizado un análisis exhaustivo de la jurisdicción penal española, contextualizándola a nivel nacional con sus jurisdicciones homólogas, y a nivel internacional con el resto de sistemas de justicia europeos. Los datos judiciales obtenidos no reúnen los requisitos metodológicos necesarios para ser un reflejo de la realidad delictiva de nuestro país, pero sí que nos pueden dar información muy valiosa acerca del funcionamiento de la justicia penal en España. A pesar de la imagen deteriorada y la desconfianza que se tiene sobre la justicia española por parte de la ciudadanía, los datos obtenidos en el informe nos muestran una panorámica bastante más optimista sobre la situación en la que se encuentra la judicatura y su institución.

**Palabras clave:** justicia penal española, comparativa internacional, datos judiciales, indicadores de calidad.

**Title:** Justice according to data

**Abstract:** The new work carried out by Observatorio de la Delincuencia (ODA) analyses Spanish criminal jurisdiction. The study aids the contextualization of Spanish jurisdiction on an international level in that it can be compared to European justice systems. The judicial data obtained has not got the methodological requirements needed to be a reflection of the criminal reality of our country but they can give valuable information about the operations of criminal justice in Spain. Despite the deteriorated image of and the mistrust that Spanish citizens have for the Spanish justice system, the conclusions of the study show a significantly more optimistic view about the institution than how it is viewed by the general consensus.

**Keywords:** Spanish criminal justice, International comparative, Judicial data, Quality indicators.

**Recepción del original:** 23 octubre 2013  
**Fecha de aceptación:** 14 enero 2014

**Sumario:** 1. Introducción 2. Metodología. 3. Resultados. 4 Conclusiones.

### 1. Introducción

El ODA, como organización preocupada por la delincuencia en España, ha llevado a cabo análisis sobre cifras de la delincuencia a nivel nacional. El primero de ellos fue el estudio realizado sobre las estadísticas policiales en el año 2005, y con sucesivas investigaciones basadas en encuestas de victimización demostró una profunda desconexión existente entre la realidad criminal y las cifras oficiales de delincuencia. Posteriormente, en la publicación del año 2010, el propósito fue analizar la información penitenciaria disponible, mostrando que la política penitenciaria se desvincula de la política criminal rigorista dominante.

Una vez analizadas la realidad policial y penitenciaria, así como la criminal mediante las encuestas de victimización, se ha considerado que es el momento de ahondar en los datos judiciales. En este nuevo informe, se busca facilitar la lectura de los datos aportados por el Consejo General del Poder Judicial, como dar a conocer la carga de trabajo y la calidad de la justicia penal española. Todo ello enmarcado en una comparativa internacional europea.

### 2. Metodología

Para la obtención de los resultados se ha llevado a cabo un análisis descriptivo-cuantitativo, tanto longitudinal como transversal, de datos judiciales oficiales publicados en los anuarios del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) en su página web ([www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)). Aunque en estas publicaciones aparecen datos referentes a todas las jurisdicciones, el análisis se centra en la jurisdicción penal, utilizando el resto únicamente con fines comparativos.

La información extraída tiene relación con la organización y medios de la justicia española (número de órganos, jueces, presupuestos, etc.), la carga de trabajo de la jurisdicción penal (asuntos ingresados, resueltos, congestión de los órganos, etc.), algunos asuntos significativos (extranjería, violencia de género, etc.), calidad de la justicia (duración de los asuntos, sentencias y apelaciones devueltas, etc.) y quejas.

Para medir el nivel de confianza de la ciudadanía en la justicia se ha acudido tanto a los propios resultados de la encuesta de victimización nacional del ODA realizada en 2009, como al análisis de datos secundarios del barómetro del CIS de 2011 y de la Encuesta Social Europea realizada en 2010.

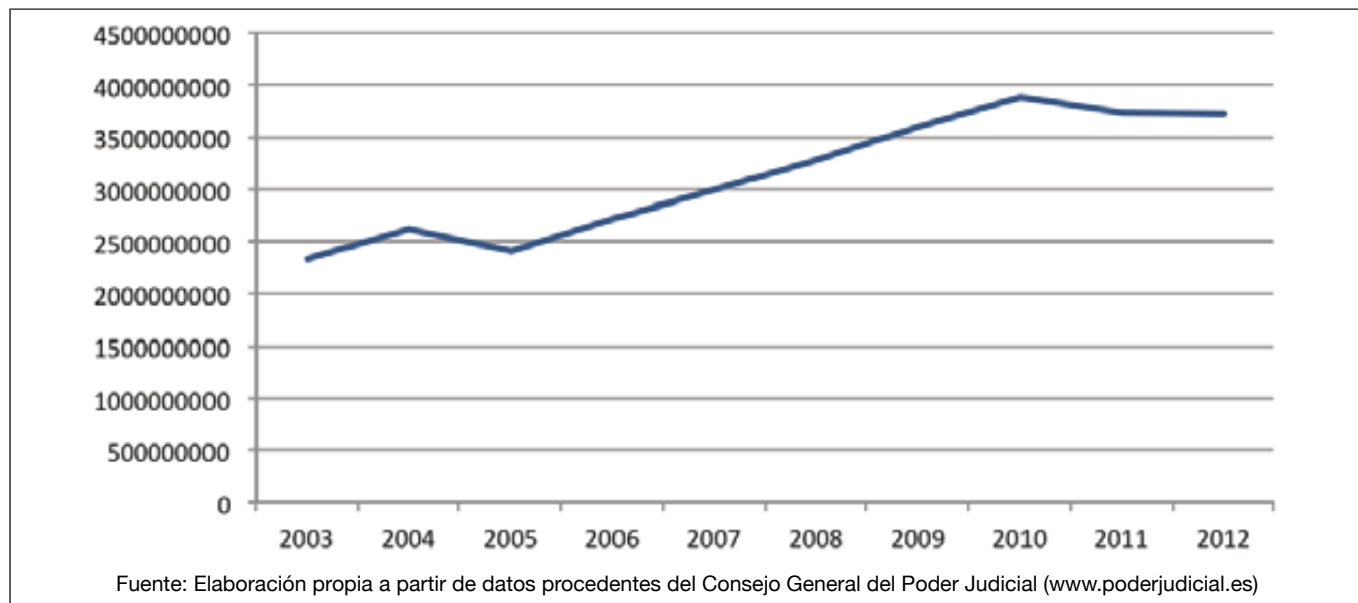
Para la comparación internacional se han utilizado los Informes de la Comisión europea para la eficiencia de la justicia del Consejo de Europa, y los datos de la Comisión económica europea de Naciones Unidas.

### 3. Resultados

La confianza que la ciudadanía española deposita en los tribunales de justicia es especialmente baja, situándose por detrás de instituciones como la guardia civil o la policía. Aproximadamente el 50% de los españoles piensa que la administración de justicia funciona mal o muy mal, argumentando como causa principal la falta de jueces y de personal auxiliar. A nivel europeo, España se sitúa como uno de los países cuyos ciudadanos tienen peor imagen sobre el funcionamiento de sus tribunales.

Como datos relevantes, hay que indicar que España dedica un 0,37% del PIB en justicia, 0,4% si incluimos el presupuesto destinado a la asistencia jurídica gratuita, situándose dentro del 25% de países europeos que mayor inversión realizan en esta área. A pesar de la crisis económica, el presupuesto destinado ha crecido desde 2006 con tasas que varían entre el 7,6% y el 30,9%. A nivel europeo, somos el séptimo país con mayor entrada relativa de asuntos penales y el cuarto con mayor tasa de resolución, situándonos en la mediana con

Gráfico nº 1: Evolución de los presupuestos para justicia en los últimos años



un 99% de asuntos resueltos. Se puede afirmar que España presenta una panorámica judicial similar a la de los países de la UE, adoptando raramente posiciones extremas y presentando un alto cumplimiento de los estándares europeos.

En relación a los *medios y organización de la justicia española*, esta ha visto aumentado su presupuesto un 59,42% en los últimos 8 años, pasando de 2.335.194.280 euros en 2004 a 3.722.715.019 euros en 2012, aunque con descensos en los años 2005, 2010 y 2011. El gráfico nº 1 muestra dicha evolución. Dentro del presupuesto asignado a la administración judicial, son las CCAA las que reciben un mayor porcentaje de esta partida presupuestaria, constituyendo un 55,2% sobre el total. La inversión destinada a justicia gratuita ha aumentado un 162% en este período. Al cruzar el índice de pobreza de cada una de las CCAA con el dinero destinado a asistencia jurídica en cada comunidad se observa cómo el reparto no está realizado en función del criterio de necesidad, siendo Andalucía la peor parada en esta distribución.

Si atendemos al número de órganos unipersonales, vemos un incremento del 28% en el período estudiado, pasando de 2.845 a 3.654. Las jurisdicciones civil y penal han sido las que han experimentado un mayor crecimiento, en concreto un 69,2% y un 50,2%, respectivamente. Los órganos unipersonales penales que más han aumentado son los de instrucción y de lo penal, con crecimientos del 47,9% y 18,5% respectivamente, sin olvidar los órganos de violencia contra la mujer, con un impresionante crecimiento del 588%. Por otro lado, los órganos colegiados también han aumentado en número, pasando de 290 a 310, lo que supone un ligero crecimiento del 6,5%. Dentro de este grupo, las jurisdicciones civil y penal son las que han tenido un mayor incremento, en detrimento del número de órganos de la jurisdicción mixta civil-penal.

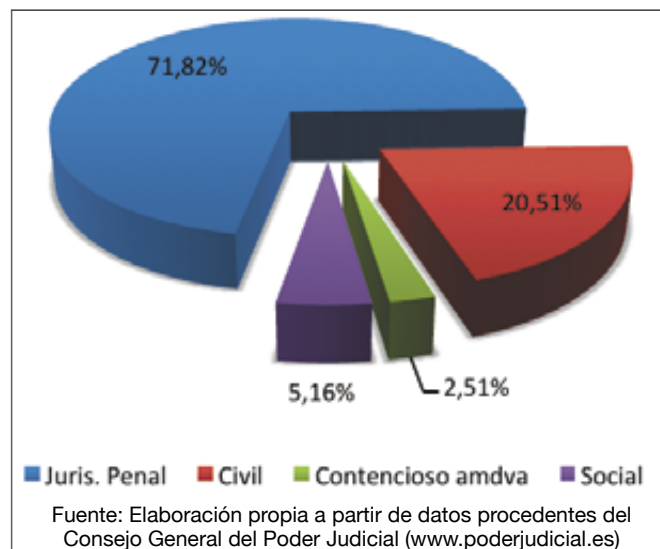
Este aumento en el número de órganos judiciales viene acompañado de un incremento en el número de jueces y magistrados, que en materia civil y penal han visto ampliada su plantilla en un 27,35% desde 2004 hasta 2012. Se ha pasado de tener 9,5 jueces por 100.000 habitantes a 10,9, aunque se produjo un marcado descenso de esta tasa en el período de 2006 a 2008. Resulta interesante comentar que la edad media de los jueces es actualmente de 50,1 años, y para las juezas de 44,1 años.

En *carga y resolución de los juzgados*, la jurisdicción penal es la que aparece con un mayor porcentaje del total de asuntos ingresados (72,4%), de asuntos resueltos (71,8%), y de asuntos acabados en sentencia (44,1%), y ocupa el segundo puesto en los asuntos de

trámite (37,1% del total), superada únicamente por la jurisdicción civil (40,5% del total). La distribución de los asuntos ingresados en el año 2012 se muestra en el gráfico nº2. Todos estos datos están referidos al año 2012, aunque en todo el período estudiado los asuntos penales en todas sus divisiones muestran una tendencia ascendente y superan con creces en cifras absolutas al resto de jurisdicciones, excepto en asuntos en trámite, que se ven superados por la jurisdicción civil a partir del año 2008. Ahora bien, si relativizamos estos datos, vemos como la tendencia en el ámbito penal es descendente, lo que permite afirmar que la inversión en órganos judiciales realizada en esta jurisdicción es superior a la del resto, siendo una respuesta a la sobrecarga del sistema penal.

Con respecto a las ejecutorias penales registradas, desde el año 2004 se observa cómo en el ámbito penal se han mantenido relativamente constantes, fluctuando entre las 340.000 y las 430.000. Sin embargo, en el ámbito civil se aprecia un gran aumento de las ejecutorias pasando de 340.000 en 2004 hasta 680.000 en 2012, superando a la jurisdicción penal a partir del año 2006. El gráfico nº 3 muestra esta evolución. Si nos referimos a ejecutorias resueltas, el ámbito penal presenta un mayor número que las demás jurisdicciones y una tendencia claramente ascendente, pasando de 455.842 en 2004 a 598.819 en 2012, año en el que es prácticamente

Gráfico nº 2: Asuntos judiciales ingresados en 2012



alcanzado por las ejecutorias civiles resueltas. Con estos datos, afirmamos que es en el ámbito penal donde se resuelven un mayor número de ejecutorias a pesar de no ser la jurisdicción que más ejecutorias registra.

Al cruzar el número de asuntos ingresados con el de órganos de la jurisdicción penal destacan los juzgados de instrucción y los centrales de vigilancia, ya que rondan los 7.000 asuntos por órgano, cuando la media es de 2.831 asuntos ingresados por órgano. Las cifras obtenidas cuando hablamos de asuntos resueltos son muy similares a las anteriores, por lo que todos los órganos resuelven aproximadamente el mismo número de asuntos que ingresan por año.

En *asuntos significativos*, el CGPJ destaca una serie de procedimientos que, bien por versar sobre una temática de especial sensibilidad o bien por su incidencia social, merecen una atención especial:

- **Juicios rápidos.** Su volumen con respecto al total de asuntos es bastante limitado, situándose entre el 2,8% y el 3,5% del total. Su tendencia general es positiva, pero en los períodos 2004-2007 y 2009-2010 registra descensos importantes, llegando al 2,84% en 2007 y al 3,28% en 2009. En 2012 la tasa se sitúa en el 3,44%. La conformidad en este tipo de asuntos es bastante elevada, situándose como término medio en el 43,49% del total de diligencias urgentes. Existe entre un 13,24% y un 10,7% de juicios de faltas resueltos como juicios rápidos, y su evolución parece ser descendente, aunque estable en el último período.
- **Jurado.** La tendencia es descendente desde el año 2004, en que se registraron 414 juicios de este tipo, hasta el año 2009 en que se alcanza el mínimo, con 281 casos. A partir de ese año, la tendencia vuelve a ser al alza hasta 2012, con 361 asuntos. Estos proceden en su mayoría de los juzgados de instrucción (83,1%), y el resto de juzgados de violencia contra la mujer (16,9%). Hasta 2007, la mayoría de los procesos de este tipo se realizaban sin preso preventivo, pero a partir de 2008 la tendencia se invierte. El número de sentencias dictadas por el jurado popular tiene un crecimiento en los últimos 9 años de casi el 11,8%. Es destacable que entre un 70% y un 90% de las sentencias dictadas por el juzgado popular son condenatorias, dependiendo de la temática del juicio, siendo superior el porcentaje en temas de violencia doméstica y violencia de género.
- **Extranjería.** El número de extranjeros empadronados ha crecido en un 96,31% en el período estudiado, pasando de representar un 6,24% de la población a un 12,25%. A pesar de lo que cabría esperar dadas estas cifras, la tasa de asuntos ingresados

por extranjería disminuye en los tribunales superiores de justicia, juzgados de lo contencioso y juzgados de instrucción, lo que lleva a afirmar que el aumento de la población extranjera no ha supuesto un aumento de los asuntos ingresados.

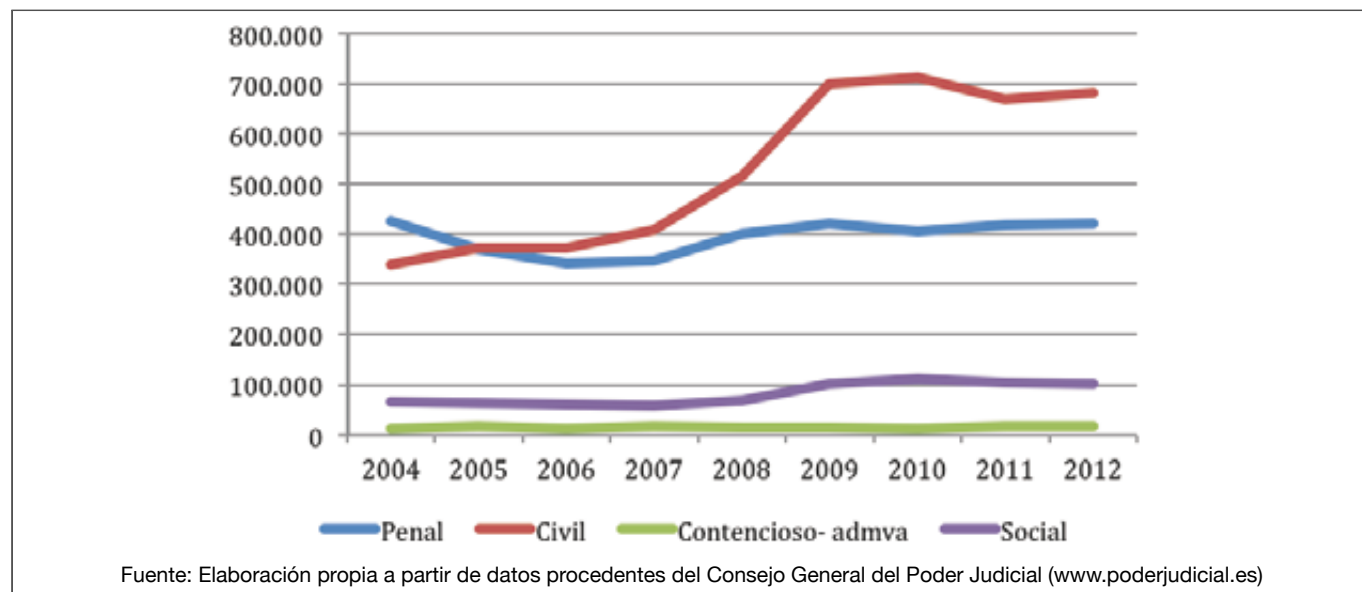
- **Violencia doméstica.** La evolución de la tasa de órdenes de protección por cada 100.000 habitantes ha sufrido un grave descenso desde 2004 a 2012, pasando de 85 a menos de 9. Esta disminución podría tener su explicación en la modificación de la L.O. 1/2004, donde los asuntos antes calificados como "violencia doméstica" pasaron a calificarse como violencia de género. La mayoría de estas órdenes de protección están destinadas a proteger a mujeres, en su mayor parte extranjeras. Atendiendo al número de denuncias y al de sentencias, se observa que los extranjeros son condenados en mayor proporción que los nacionales.

- **Violencia de género.** La tasa de protección para mujeres víctimas de violencia de género asciende fuertemente en el período 2005-2006, pasando de 39,64 a 80,88 órdenes por cada 100.000 habitantes. A partir de 2006 la tasa ha aumentado, pero de una forma mucho más moderada hasta 2008, cuando se alcanzan 89,74 órdenes por cada 100.000 habitantes. A partir de ese año, la cifra se va reduciendo suavemente hasta llegar a 73,98 en 2012. Al relativizarse los datos sobre las víctimas de este delito, se observa cómo las mujeres extranjeras son mucho más afectadas que las nacionales, tanto en adultas como en menores de edad, aunque las tasas de estas últimas se mueven por debajo de 1 víctima por cada 100.000 habitantes. Como es lógico pensar, la mayor parte de los denunciados son hombres, y su evolución coincide con la del número de víctimas antes presentado. La mayoría de las órdenes de protección se dictan a instancia de la víctima, entre el 93,7% y el 97% de los casos. El perfil del enjuiciado es hombre de nacionalidad española, sin embargo, se observa que los extranjeros tienen más posibilidades de ser condenados que los nacionales, y los hombres respecto de las mujeres.

Al analizar *la calidad de la justicia*, trabajamos con una serie de indicadores utilizados por el CGPJ en su sistema de calidad, y además, con otros ofrecidos por este mismo órgano y que complementan la información (pendencia, sentencia, resolución, congestión y litigiosidad).

En este primer grupo, podemos destacar que en el ámbito penal, los jueces titulares de órganos dictan entre el 70% y el 100% de las sentencias, y que además, este porcentaje aumenta con el transcurso

Gráfico nº 3: Evolución de ejecutorias registradas entre 2004 y 2012 (N)



del tiempo en el período estudiado. El resto de las sentencias recaen en primer lugar sobre jueces sustitutos, y en mucha menor medida sobre titulares de otros juzgados y jueces de refuerzo.

Otro ámbito de interés abordado es el número de sentencias y apelaciones revocadas por órganos superiores. Destaca la Audiencia Nacional, con el porcentaje de sentencias confirmadas más bajo de todo el período estudiado, siendo las audiencias provinciales las que tienen la tasa más alta. En general, los porcentajes de sentencias confirmadas son altos, moviéndose entre el 60% y el 100%. Dentro de las sentencias no confirmadas, las que priman son las revocaciones parciales, seguidas de las totales y, por último, las anulaciones.

Si nos fijamos en la duración de los asuntos, son los juzgados de menores y de lo penal los que emplean una mayor cantidad de tiempo en la resolución de asuntos, fluctuando entre los 4 y los 10 meses. La sala 2ª del Tribunal Supremo pasa de una duración media de 14 meses en 2004 a 6 en 2012. La media de la duración de los sumarios en toda España es de 9 meses, aunque hay grandes diferencias entre comunidades autónomas, por ejemplo, entre Islas Baleares, que presenta una duración media de 3,5 meses, frente a Extremadura y Murcia, con medias de 19 y 16 meses, respectivamente.

En el segundo grupo antes comentado, analizamos las tasas sobre capacidad de trabajo de los órganos jurisdiccionales. Estos se dividen en una serie de indicadores nombrados más arriba, siendo el primero de ellos la tasa de litigiosidad, que se refiere al número de asuntos ingresados por 1.000 habitantes. En el ámbito penal, esta tasa asciende en el período 2004-2009, y a partir de ese año descende hasta 2012. Si se compara con otras jurisdicciones, la jurisdicción penal posee aproximadamente un 70% de la litigiosidad total.

La tasa de resolución hace referencia a los asuntos resueltos frente a los ingresados, teniendo el ámbito penal una tasa en torno a 1 en todo el período estudiado, lo que quiere decir que se resuelven el mismo número de asuntos que se ingresan, lo que evita la congestión del juzgado. No ocurre lo mismo en las demás jurisdicciones, siendo el ámbito administrativo el más congestionado, especialmente en el año 2012 con una tasa de 0,3. Dentro de la jurisdicción penal todos los órganos tienen tasas muy cercanas a 1, destacando en 2012 los juzgados centrales de lo penal con una tasa de 1,6, que implica que resuelven un 50% más de asuntos de los que ingresan, lo que descongestiona este órgano.

A la cantidad de casos resueltos que eran asuntos pendientes se le llama tasa de pendencia, destacando la jurisdicción penal por tener las cifras más bajas de las cuatro jurisdicciones, al situarse bastante por debajo de 1, lo que significa que se resuelven más asuntos de los que están pendientes. El único ámbito con una tasa superior a 1 es el contencioso-administrativo, aunque es descendente durante el período estudiado. Atendiendo a los órganos penales, se observa cómo en los colegiados las tasas de pendencia son superiores que en los unipersonales.

Los asuntos de nuevo ingreso junto con los acumulados, puestos en confrontación con los resueltos ese año, constituyen la tasa de congestión. Según los datos analizados, la jurisdicción penal es la menos congestionada de las cuatro, aunque con una evolución ascendente junto con el ámbito social. Los órganos penales más congestionados son los juzgados de menores y los de lo penal.

La tasa de sentencias es el peso que tienen las sentencias en el total de resoluciones dictadas. En el ámbito penal la tasa es de un 10% de sentencias con respecto al total de resoluciones, siendo la más baja de todas las jurisdicciones, ya que las demás se encuentran con tasas entre el 30% y el 70% por su propia configuración. Los

juzgados de lo penal, como es lógico, acumulan una tasa del 90%, frente a los juzgados de instrucción que tienen un 6%.

Por último, en cuanto a *reclamaciones y denuncias presentadas*, formadas a partir de la totalidad de quejas y denuncias presentadas ante la Unidad de Atención Ciudadana (UAC) y órganos de gobierno del poder judicial, el número de escritos en el período 2003-2011 oscila bastante, aunque tiene una tendencia ascendente, pasando de los 6.013 a los 14.822, lo que supone un aumento del 146,5%. La mayor parte de estos escritos se presentan ante la UAC, representando un 81% del total. Hay varios apartados de quejas:

- **Transparencia, información y atención ciudadana.** La mayor parte de las quejas piden una justicia más ágil y atenta, que proporcione más información general y actualizada sobre el funcionamiento de los juzgados, y que facilite la obtención de información sobre el estado y contenido de los procesos. Entre el 33% y el 67% de las quejas en este aspecto piden una mayor claridad en las notificaciones, citaciones o requerimientos.
- **Protección a los más débiles.** El número total es bajo, por lo que toda interpretación debe ser hecha con cautela. El colectivo de discapacitados es el que mayor cantidad de quejas interpone, entre el 58% y el 77% del total, seguidos por las víctimas de delitos y por los menores.
- **Abogados y procuradores.** Las quejas están principalmente enfocadas a pedir una justicia gratuita de calidad, siendo su tendencia general ascendente en el período estudiado, llegando a ocupar el 66% de las reclamaciones totales sobre este tema.

#### 4. Conclusiones

El informe ODA 2013 muestra un sistema de justicia con aspectos muy mejorables, y situado en un punto clave para conseguir modificar la visión que tiene la ciudadanía sobre la administración judicial. Si hablamos únicamente de la jurisdicción penal, la comparación internacional e interjurisdiccional la sitúan en una posición bastante positiva, alejada de la visión negativa predominante que se tiene de ella. Se están llevando a cabo procesos de mejora mediante la incorporación de programas de calidad, construcción de tasas e indicadores, modernización del sistema, atención especial a determinados colectivos o temáticas, etc. Aunque parece estar avanzándose en la dirección correcta, este proceso puede estar siendo excesivamente lento en algunos aspectos y presentar carencias en otros.

A todo esto habría que sumar la aparición de nuevos retos que afrontar debido a los cambios sociales y económicos consustanciales a nuestra época, como es la mayor presencia femenina en la plantilla judicial, la inversión en recursos en tiempos de crisis, o la necesidad de mejora de la comunicación entre la administración judicial y los ciudadanos. También lo serían las mejoras en la transparencia, permitiendo al público en general, y a los expertos en particular, llevar a cabo evaluaciones sobre la actuación de la administración de justicia.

Con respecto a este último punto, hay que destacar que los datos publicados presentan una gran cantidad de déficits, faltando un mayor rigor científico y metodológico que permitan su posterior análisis. Se hace evidente la necesidad en este ámbito de la figura del criminólogo, que por sus conocimientos teóricos, técnicos y metodológicos sobre la materia puede llevar a cabo la construcción de herramientas de evaluación efectivas para las instituciones de control social.

**Contacto con los autores:** [oda@uma.es](mailto:oda@uma.es)

**Cómo citar este artículo:** TALLÓN CUENCA, Fernando; GARCÍA ESPAÑA, Elisa; AGUILAR CONDE, Araceli; BECERRA MUÑOZ, José: "La justicia según los datos", en Boletín Criminológico, artículo 1/2014, enero-febrero (n.º 148). Versión electrónica disponible en <http://www.boletincriminologico.uma.es/boletines/148.pdf> [Fecha de consulta]