

LA CALIDAD DE LA JUSTICIA PENAL EN ESPAÑA

Indicadores de calidad del CGPJ

*Elisa García España*¹

Resumen:

Presentamos a continuación un aspecto de especial interés del nuevo informe del Observatorio de la Delincuencia (ODA) titulado *La administración de justicia según los datos: Especial referencia a la jurisdicción penal*. La intención de estas páginas es profundizar en el sistema de calidad del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), realizando un repaso a los datos que el sistema de calidad del CGPJ utiliza para tomarle el pulso al sistema judicial y conocer su nivel de excelencia, análisis longitudinales que muestren la evolución de los datos de calidad del CGPJ, así como una aproximación comparada a los datos de calidad ofrecidos a nivel Europeo. Los resultados revelan que el sistema de justicia penal español cumple con los estándares europeos de calidad y es la jurisdicción que mejores resultados presenta en todos los indicadores estudiados.

Palabras clave:

Calidad, sistema judicial, jurisdicción penal, comparación internacional, indicadores de calidad

Abstract:

We present a special interest aspect of the new report Crime Observatory (ODA) entitled *The Judicial system according to the data: Special reference to criminal jurisdiction*. The purpose of these pages is to analyze the quality system of the Spanish General Council of the Ju-

¹ elisa@uma.es

dicial System (GCJ), conducting a review of the data quality system used to gauge the judicial system and know their level of excellence; longitudinal analyzes that show the evolution of data quality; and a comparative approach to data quality offered at European level. The results reveal that the Spanish criminal justice system meets European quality standards and is the jurisdiction that best results occur in all indicators studied.

Keywords:

Quality system, judicial system, criminal justice system, comparative approach, quality indicators.

1. Introducción

La progresiva modernización de la justicia a la que tienden los países europeos supone la incorporación de sistemas de calidad para el control y la mejora de la gestión en la administración de justicia. Para conocer el rendimiento y, por tanto, su grado de excelencia, se acude a una serie de indicadores que permiten obtener información sobre dicha gestión.

En Europa se utilizan 5 indicadores para sopesar la calidad de la justicia en países europeos y proceder a comparaciones: el número de casos pendientes, la duración de los procedimientos, el número de asuntos resueltos, el número de asuntos ingresados y la productividad de los jueces y personal de juzgados o tribunales.

Por su parte, el CGPJ utiliza en su sistema de calidad tres indicadores con los que da a conocer la calidad de la justicia en España: la carga de trabajo expresada a partir de la ratio del número de sentencia dictadas por cada juez, la efectividad judicial a partir de las sentencias y apelaciones devueltas, y el tiempo que los tribunales españoles tardan en resolver asuntos penales.

El CGPJ cuenta además con otros indicadores que, si bien no incluye dentro de su sistema de calidad, aportan una información complementaria y más completa de la calidad de la administración de justicia: las tasas de pendencia, de resolución, de congestión, de sentencia y de litigiosidad. De estas cinco tasas, las tres primeras se consideran por el CGPJ como indicadores clave para conocer el buen funcionamiento del sistema judicial.

El CGPJ, por tanto, cuenta con los indicadores de calidad más comunes usados en Europa, gracias a los cuales se pueden hacer comparaciones internacionales. A continuación analizamos todos los

indicadores de que dispone el sistema de gestión de la justicia española para conocer el grado de excelencia especialmente en el ámbito penal. Lo haremos a partir de dos bloques temáticos diferentes: por una parte, los tres indicadores que el CGPJ incluye en su sistema de calidad y, por otra parte, los indicadores que complementan la información anterior.

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 CGPJ en su página web (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 el sistema de calidad de la justicia (duración de los asuntos, sentencias y apelaciones devueltas, etc.) y con la carga de trabajo de la jurisdicción penal (asuntos ingresados, resueltos, congestión de los órganos, etc.)

Para la comparación internacional se han utilizado los Informes de la Comisión europea para la eficiencia de la justicia del Consejo de Europa (CEPEJ). Este organismo recopila información estadística sobre indicadores de justicia de 46 países del Consejo de Europa (www.coe.int/cepej). No obstante, en la aproximación comparada a este trabajo la información se centra en la Europa de los 27 puesto que nos da un contexto más aproximado a la realidad española.

3. Indicadores del sistema de calidad en el ámbito judicial

En Europa destaca la implantación de cinco indicadores de calidad en materia de justicia que recogen una preocupación generalizada por conocer cuál es el estado de los casos que acceden a los tribunales y cuánto se tarda en gestionarlos. A continuación se expone en la tabla n.º 1 los indicadores de calidad más comunes en Europa, marcando en cada indicador el número de países que lo utilizan para conocer su nivel de excelencia.

Tabla n.º 1: Grado de generalización de los cinco indicadores de calidad más comunes en Europa (2012).

Indicador	N.º de países que lo aplican
Número de casos pendientes y en cola	21
Duración de los procedimientos	20
Número de casos cerrados	19
Número de casos nuevos	17
Productividad de jueces y personal del juzgado o tribunal	12

Fuente: Elaboración ODA a partir de los datos ofrecidos por el informe CEPEJ 2012.

Aunque España puntúa en 4 de los 5 indicadores europeos, lo cierto es que en sus informes anuales llamados «Justicia dato a dato», el CGPJ usa, como ya hemos adelantado, tres indicadores para medir su sistema de calidad en todos los órdenes jurisdiccionales: ratio de sentencias dictadas por jueces de carrera; sentencias y apelaciones devueltas; y duración estimada de los asuntos. A continuación mostramos la evolución en el tiempo de estos indicadores y la posición que ocupa la jurisdicción penal con respecto a resto de jurisdicciones.

3.1. *Ratio de sentencias dictadas por jueces de carrera*

Este indicador pretende mostrar cuál es la proporción de sentencias dictadas por los titulares de los órganos judiciales en comparación con los titulares de otros órganos: los sustitutos y los de refuerzo. Centrándonos en el ámbito penal, la siguiente tabla n.º 2 nos indica el porcentaje de sentencias dictadas por los titulares de los juzgados y tribunales. Como puede comprobarse, son porcentajes muy elevados, nunca por debajo del 70% y a veces del 100%.

Tabla n.º 2: Porcentaje de sentencias según titulares de juzgados y tribunales en al ámbito penal, 2004-2012

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2012
Jdos. Instrucción	85,08	87,16	89,9	90	87,6	86,1	86	87,9
Jdos. 1.ª Inst.ª e Instr.	82,97	80,78	79,9	80,1	75,8	74,4	75	80,3
Jdos. violencia contra la mujer	ND	ND	70	72,8	71,6	70	75	78,2
Jdos. de menores	86,79	87,67	90,7	92,9	88,6	90,3	92	95,2

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2012
Jdos. de lo penal	86,23	84	85,8	82,1	81,5	82,6	78,3	81,7
A.P. secciones penales	89,73	89,29	89,8	88,7	88,1	87,3	86,2	89,9
A.P. secciones mixtas	93,33	93,98	95,8	95,5	94,6	94,5	94,7	93,1
TSJ sala civil y cenal	94,74	95,42	96,7	96,2	96,3	99,2	100	100
Jdos. Centrales de lo penal	100	97,12	100	100	100	100	88	100
Jdos. Centrales de menores	66,67	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
A. N. sala penal	91,76	76,99	69,4	83,8	86,9	98	96,9	97,3
Tribunal Supremo: sala 2.^a	83,14	77,02	87,7	78,9	68,3	70,5	76,9	93,7

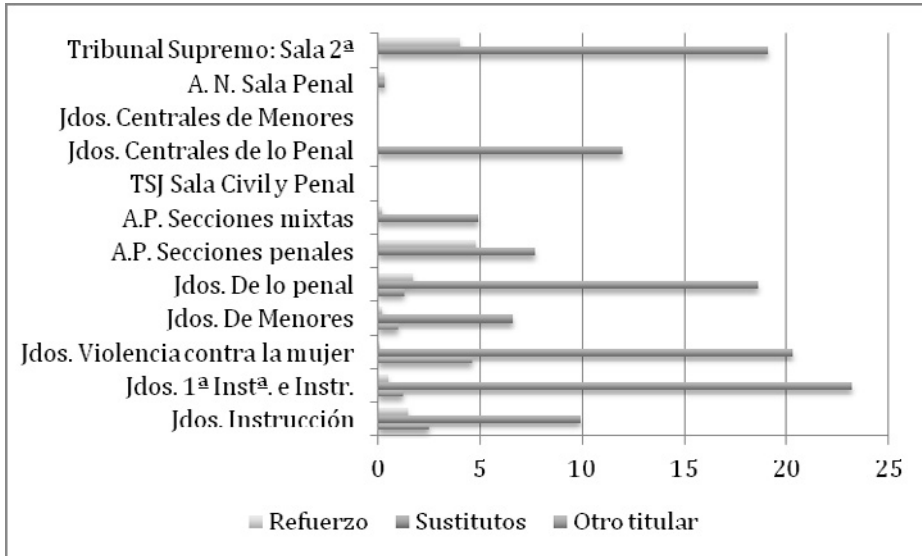
Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

De la lectura de la tabla n.º 1 observamos, además, que entre 2004 y 2012 el porcentaje de sentencias que recaen sobre jueces titulares es cada vez mayor en la mayoría de los juzgados y tribunales. El resto tienen una evolución descendente con fluctuaciones diversas a lo largo de los años. La evolución de distinto signo entre unos órganos y otros no parece referirse a la distinción entre órganos unipersonales y colegiados.

Vistos los datos anteriores, es evidente que el porcentaje de sentencias que recaen sobre titulares de otros juzgados, jueces sustitutos y jueces de refuerzo es muy bajo. No obstante interesa conocer en qué medida se distribuye dicho porcentaje entre estos otros.

Si nos centramos sólo en los datos del último año disponible, 2012, teniendo en cuenta que en años anteriores los porcentajes eran similares, se observa que el porcentaje mayor de sentencias recae sobre los jueces sustitutos y en mucha menor medida en titulares de otros juzgados y jueces de refuerzo (véase el siguiente gráfico n.º 1).

Gráfico n.º 1: Porcentaje de sentencias que recaen en titulares de otros juzgados, sustitutos y jueces de refuerzo, 2012

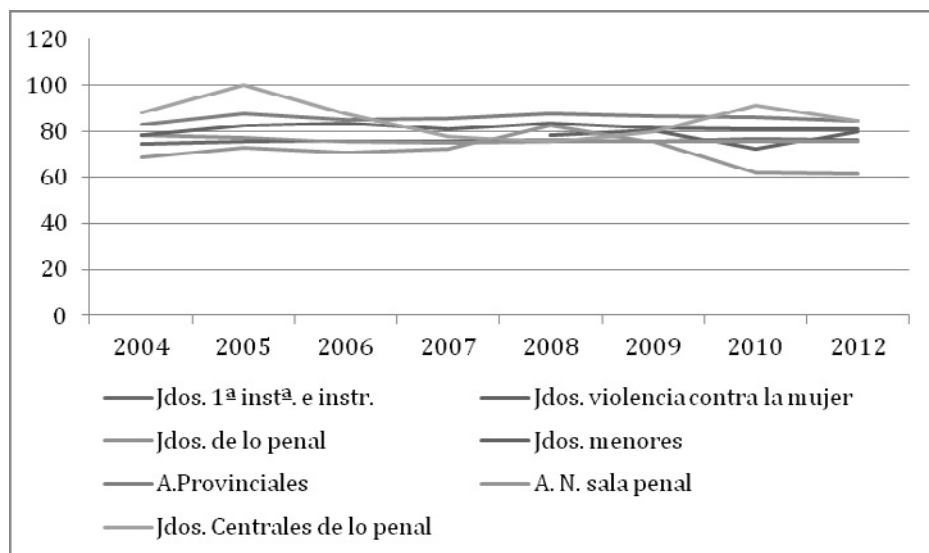


Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

3.2. *Efectividad judicial o sentencias y apelaciones devueltas*

Este indicador considera el número de sentencias que los órganos ante los que se elevan las apelaciones devuelven a los órganos que emitieron las resoluciones iniciales. A este respecto disponemos de datos de sentencias confirmadas, que suelen ser la mayoría, y también de revocaciones totales, revocaciones parciales y anulaciones.

En primer lugar, procedemos a conocer la evolución y porcentaje de las sentencias confirmadas por tribunales superiores, lo que se expone en el gráfico n.º 2.

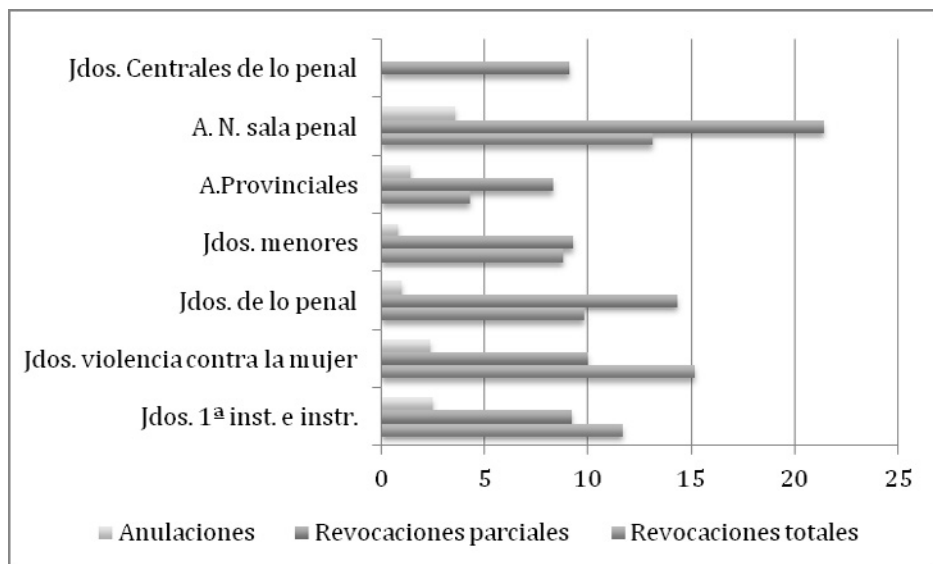
Gráfico n.º 2: Sentencias confirmadas por tribunales superiores

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

De la gráfica n.º 2 se desprende que la sala de lo penal de la Audiencia Nacional es la que menos porcentaje de sentencias confirmadas tiene a lo largo del periodo estudiado. Por el contrario, el porcentaje mayor de sentencias confirmadas con una evolución constante entre 2004 y 2012 es de las audiencias provinciales, seguido de los tribunales de menores. Los juzgados centrales de lo penal son los que más fluctuaciones presentan a lo largo de estos años, siendo durante 2004, 2005 y 2010 los que mayor porcentaje de sentencias confirmadas presentan, pero también durante 2008 los que presentan el porcentaje menor.

Dado que los porcentajes de sentencias confirmadas suelen ser altos, el porcentaje de sentencias no confirmadas o revocadas suele ser escaso. Resta ahora conocer cómo se distribuyen el resto de sentencias no confirmadas. Para ello presentamos a continuación la siguiente gráfica n.º 3 en donde se observa el porcentaje de sentencias no confirmadas distribuidas en sentencias revocadas totalmente, parcialmente y anuladas.

Gráfico n.º 3: Porcentaje de sentencias no confirmadas según han sido revocadas total o parcialmente o anuladas, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

Como puede verse, en la mayoría de los órganos el porcentaje más alto es de revocaciones parciales. Solo en los juzgados de violencia contra la mujer y en los juzgados de primera instancia e instrucción el porcentaje mayor recae sobre las revocaciones totales.

3.3. Duración estimada de los asuntos

Disponemos de dos medidas para estimar este indicador de calidad: el tiempo que los asuntos están en los órganos judiciales y el tiempo medio estimado que llevan los asuntos en trámite al final del año.

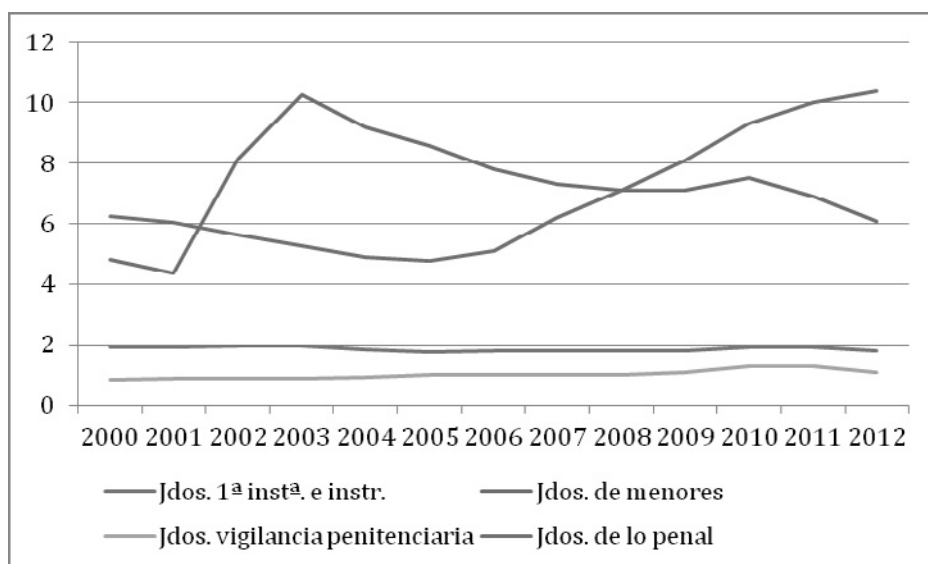
En cuanto al primer aspecto, *el tiempo que los asuntos están en los órganos judiciales* se obtiene por medio de un modelo matemático que hace uso de los números de asuntos ingresados, resueltos y en trámite al comienzo de cada periodo.

Según fuentes del departamento de estadística del CGPJ los datos sobre este indicador están bastante contaminados. No es un indicador que sirva para informar a la ciudadanía sobre la duración de un

proceso, sino más bien para poder hacer comparaciones interterritoriales o temporales. En el ámbito penal la mayoría de los asuntos (casi un 50%) se suelen archivar por autor desconocido y también un buen porcentaje son asuntos que se transforman, lo que produce una duplicidad en la contabilización del asunto, algo que no pasa en otras jurisdicciones.

En el siguiente gráfico n.º 4 se puede ver la duración (en meses) de los asuntos terminados y la evolución de dicha duración en los órganos penales unipersonales (juzgados de 1.º instancia e instrucción, juzgados de menores y juzgados de vigilancia penitenciaria).

Gráfico n.º 4: Evolución de la duración de los asuntos penales en juzgados unipersonales (en meses) 2000-2012



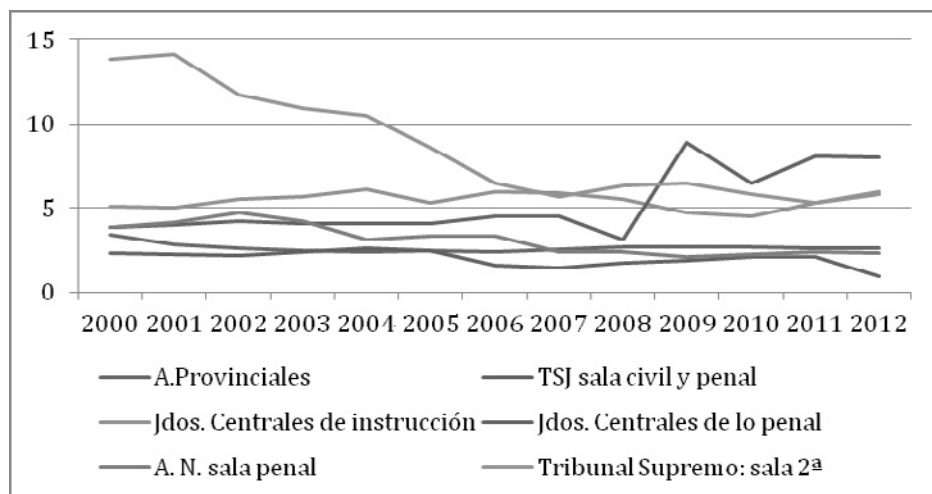
Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

Es el juzgado de menores el que sobresale tanto por la duración de los asuntos como por las pronunciadas fluctuaciones que presenta su evolución (entre 4 y 10 meses). Parece evidente que el repunte del año 2003 en estos juzgados fue debido a la reforma de la Ley penal del menor, presentando desde entonces una evolución descendente en la duración de los asuntos y habiéndose estabilizado hasta el momento en una duración media de unos 6 meses. Los juzgados de vigilancia penitenciaria son los que tardan menos en resolver los asuntos, seguidos de los de 1.º instancia e instrucción.

Si bien la duración de los asuntos en estos tres juzgados es descendente o se mantiene a lo largo del tiempo, no ocurre lo mismo con los juzgados de lo penal. En el gráfico se aprecia un claro ascenso en los juzgados de lo penal pasando la duración de los asuntos de 5 a 9 meses de media entre 2004 y 2012.

En un gráfico aparte (n.º 5), para poder apreciar mejor la evolución de este indicador en cada uno de los juzgados, recogemos la duración por meses de los asuntos en los órganos colegiados.

Grafico n.º 5: Evolución de la duración de los asuntos penales en órganos colegiados (en meses) 2000-2012



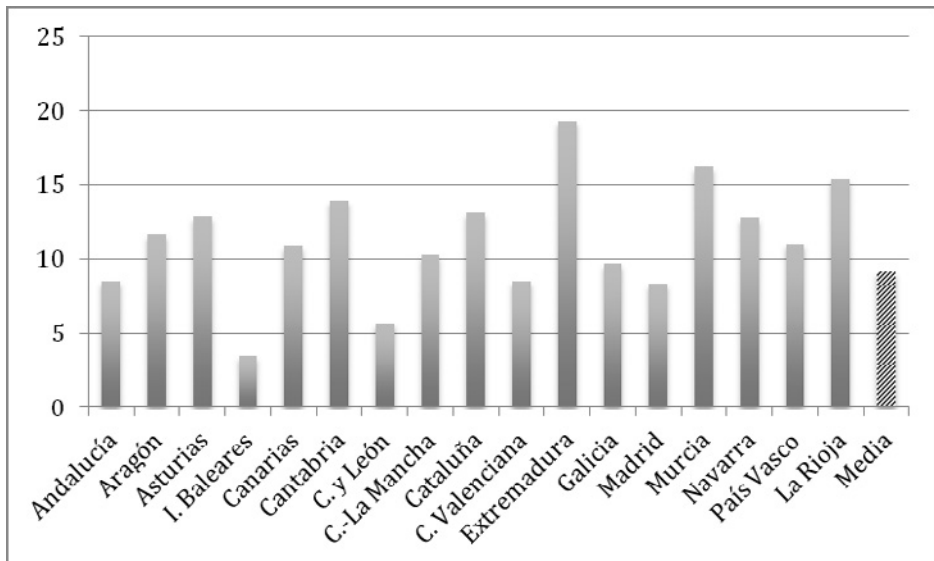
Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

En primer lugar, se observa que todos los órganos colegiados mantienen una evolución estable a lo largo de la década, salvo dos: los juzgados centrales de lo penal, que presentaron unas oscilaciones pronunciadas entre 2008 y 2010, repuntando en 2009, año en el que la duración de los asuntos fue el mayor con relación al resto de los órganos colegiados; y la Sala 2.ª del Tribunal Supremo, que en 2000 era el órgano en donde los asuntos se demoraban más (hasta 14 meses de media), y que ha mantenido una tónica de descenso hasta alcanzar una media por asunto de 6 meses. La curva descendente del TS se debe a los refuerzos con los que se ha dotado a este órgano colegiado.

Contamos además con información sobre este indicador de las audiencias provinciales por comunidades autónomas con relación a sumarios, asuntos con jurado y recursos penales.

La media de la duración de los sumarios en toda España es de 9 meses. Por encima de esa media se sitúan doce comunidades autónomas. Las audiencias provinciales más lentas son las de Extremadura (casi 20 meses), Murcia (16 meses) y La Rioja (15 meses), siendo Baleares la que menos tiempo tardó en terminar los sumarios durante 2012, como puede apreciarse en el gráfico n.º 6.

Gráfico n.º 6: Duración de los sumarios en las AP por CCAA en 2012 (en meses)



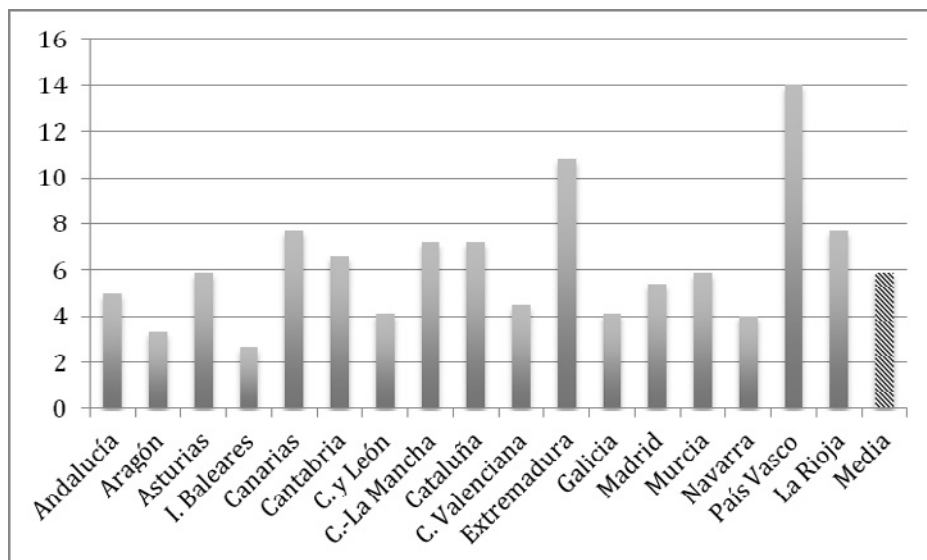
Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

Si atendemos a la evolución de la duración de los sumarios en las audiencias provinciales por comunidades autónomas se observa que la foto fija acabada de describir no se ha reproducido en años anteriores. Sólo seis comunidades autónomas tienen una evolución estable a lo largo de la década (Andalucía, Aragón, Castilla-León, Madrid, Galicia y el País Vasco). Las demás comunidades presentan bastantes fluctuaciones en la duración de los sumarios de sus audiencias provinciales de un año a otro. No obstante, la tendencia es

de descenso en tres comunidades (Baleares, Cantabria y Navarra) y de ascenso en todas las demás.

En cuanto a los asuntos con jurado, se observa en el gráfico n.º 7 que en 2012 la duración media es de 6 meses. Destacan el País Vasco y Extremadura por ser las comunidades autónomas en donde estos asuntos son los más lentos de España, alcanzando los 14 y 10 meses respectivamente. Por encima de la media se sitúan 7 comunidades autónomas, a saber, País Vasco, Extremadura, La Rioja, Canarias, Castila-La Mancha, Cataluña y Cantabria.

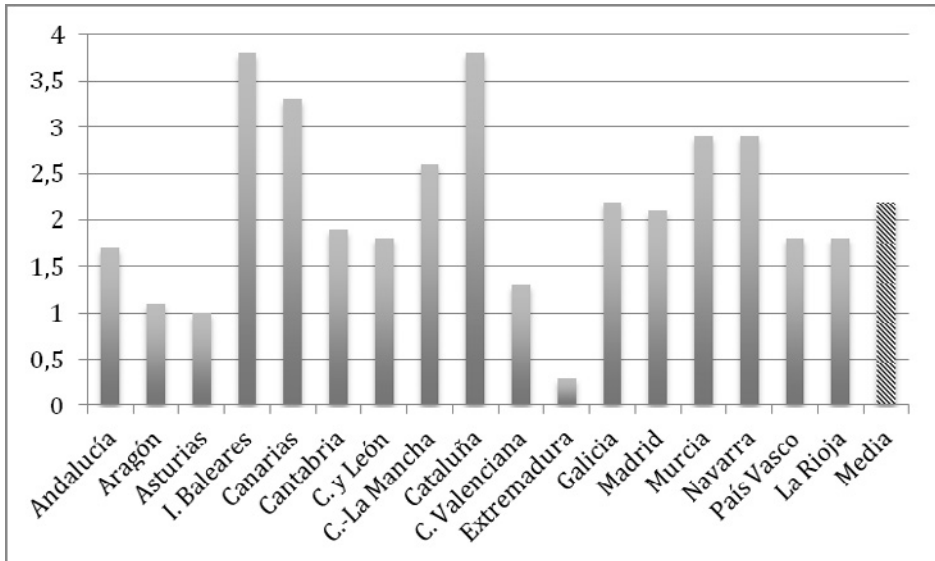
Gráfico n.º 7: Duración de los asuntos con jurado en las AP por comunidades autónomas en 2012 (en meses)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

La media de duración de recursos penales en las audiencias provinciales es de algo más de dos meses, como puede apreciarse en el gráfico n.º 8. Por encima de la media destacan seis comunidades autónomas (Cataluña, Baleares, Canarias Murcia, Navarra y Castilla-La Mancha).

Gráfico n.º 8: Duración de los recursos penales en las AP por comunidades autónomas en 2012 (en meses)

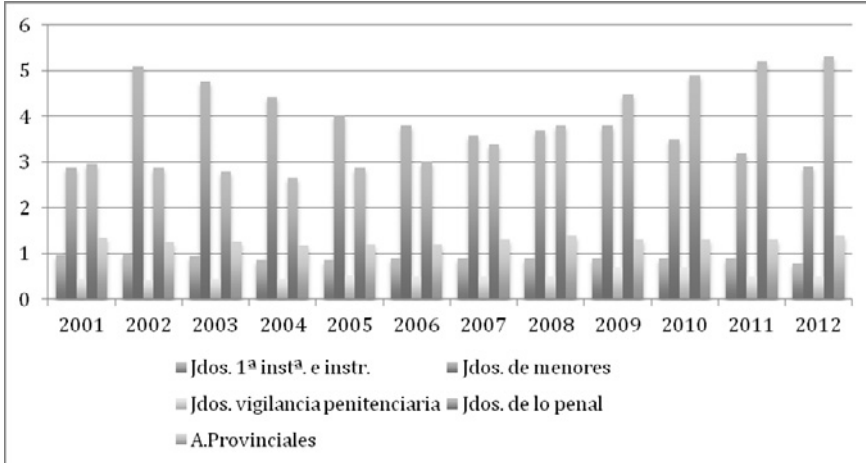


Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

Un segundo indicador relacionado con la duración de los asuntos diferente al que hemos analizado hasta aquí es el que aporta información sobre el *tiempo medio estimado que llevan los asuntos en trámite al final del año*. Se trata de otra forma de medir la duración de los asuntos, de nuevo a partir de los datos facilitados por la Estadística judicial del CGPJ por medio de un modelo matemático.

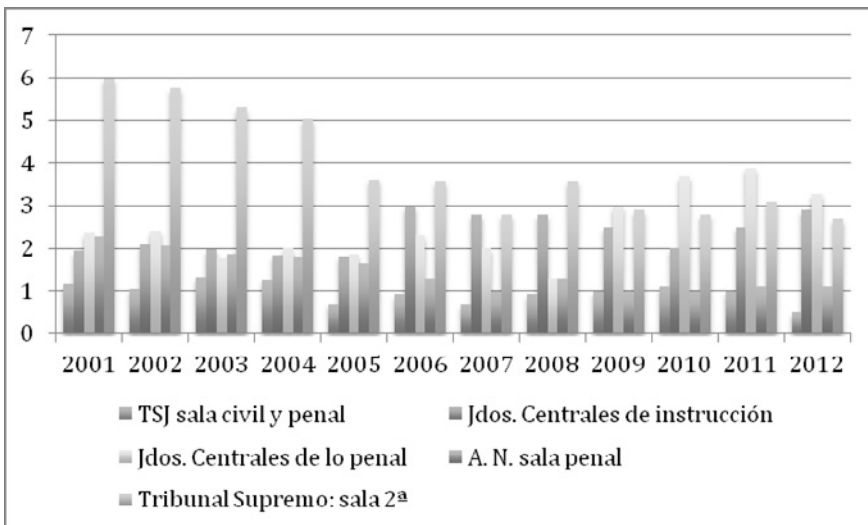
En primer lugar atendemos al tiempo medio de los asuntos en trámite en cada órgano de la jurisdicción penal (gráficos n.º 9 y 10). Posteriormente analizamos el tiempo medio según el tipo de asunto en trámite (gráfico n.º 11).

Gráfico n.º 9: Evolución del tiempo medio de duración de los asuntos en trámite según órganos unipersonales de la jurisdicción penal (2001-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

Gráfico n.º 10: Evolución del tiempo medio de duración de los asuntos en trámite según órganos colegiados de la jurisdicción penal (2001-2012)

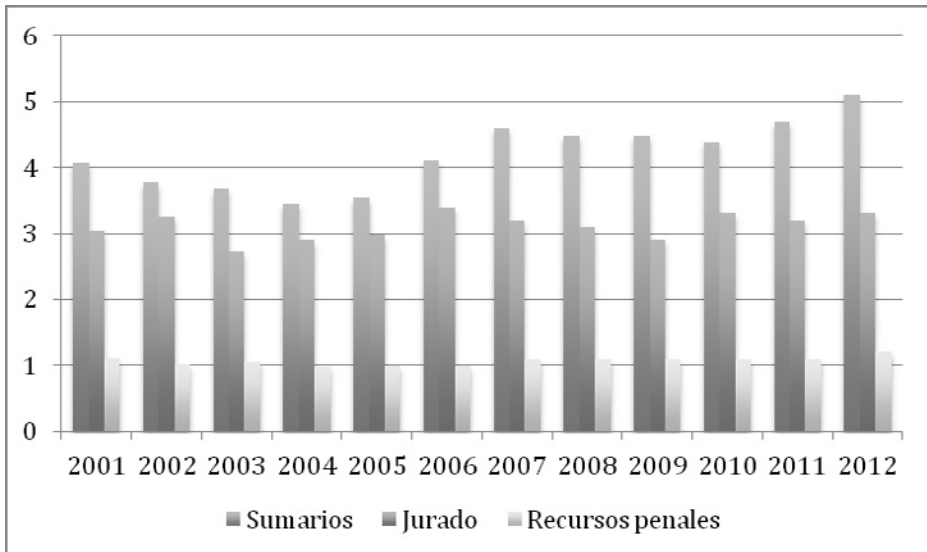


Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

Como se aprecia en el gráfico n.º 9, la evolución ascendente del tiempo medio de los asuntos en trámite en los juzgados de lo penal contrasta con la evolución descendente de los juzgados de menores y la Sala 2.º del Tribunal Supremo (gráfico n.º 10). Los primeros han pasado de tener asuntos en trámite durante 3 meses en 2001 a más de 5 meses en 2012, siendo en este año los que más tardan en despachar los asuntos de trámite en comparación con los demás juzgados. Otra constante a destacar es la baja duración media de los asuntos en trámite en los juzgados de vigilancia penitenciaria.

Además de conocer el tiempo medio de los asuntos en trámite por tipos de juzgados, podemos conocer la duración media de determinados asuntos en trámite como son los sumarios, los asuntos con jurado y los recursos penales. Como se observa en el gráfico n.º 11 los asuntos en trámite más numerosos son los sumarios, seguidos de los asuntos con jurado y en menor medida a mucha distancia los recursos penales. En cuanto a la evolución, vemos en el mismo gráfico que en los tres tipos de asuntos es ascendente, si bien en los sumarios la evolución es bastante más pronunciada.

Gráfico n.º 11: Evolución del tiempo medio de duración de sumarios, asuntos con jurados y recursos penales en trámite, 2001-2012



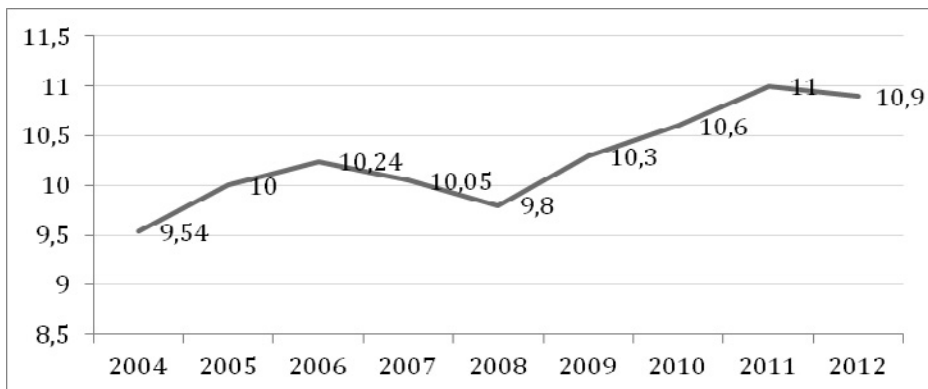
Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

4. Tasas sobre capacidad de trabajo de los órganos jurisdiccionales

Según el Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de 2012, la ciudadanía cree, en un porcentaje elevado (39,8%), que el mal funcionamiento de la justicia se debe a los insuficientes medios de los que disponen los tribunales, entre ellos, la escasez de juezas y jueces. Es cierto que este tipo de encuestas de opinión no distinguen entre los distintos órdenes jurisdiccionales (social, civil, penal y contencioso-administrativo) pero también lo es que el ciudadano responde pensando en gran medida en el sistema de justicia penal que conoce principalmente a través de los medios de comunicación y no tanto de la experiencia personal.

Según los datos del CGPJ, salvo el periodo de 2006 hasta 2008 en que la plantilla de jueces y magistrados sufre un fuerte descenso, el resto de los años el ascenso es constante, de una tasa de 9,5 jueces y magistrados por cada 100.000 habitantes en 2004 a otra de 11 en 2011, de 2011 a 2012 el número de jueces y magistrados sufre un leve descenso. Desde 2004 a 2012 el número de jueces y magistrados por cada 100.000 habitantes ha experimentado un incremento del 11,1%, como puede verse en el gráfico n.º 12.

Gráfico n.º 12: Evolución del número de jueces y magistrados por 100.000 habitantes en los últimos años en España

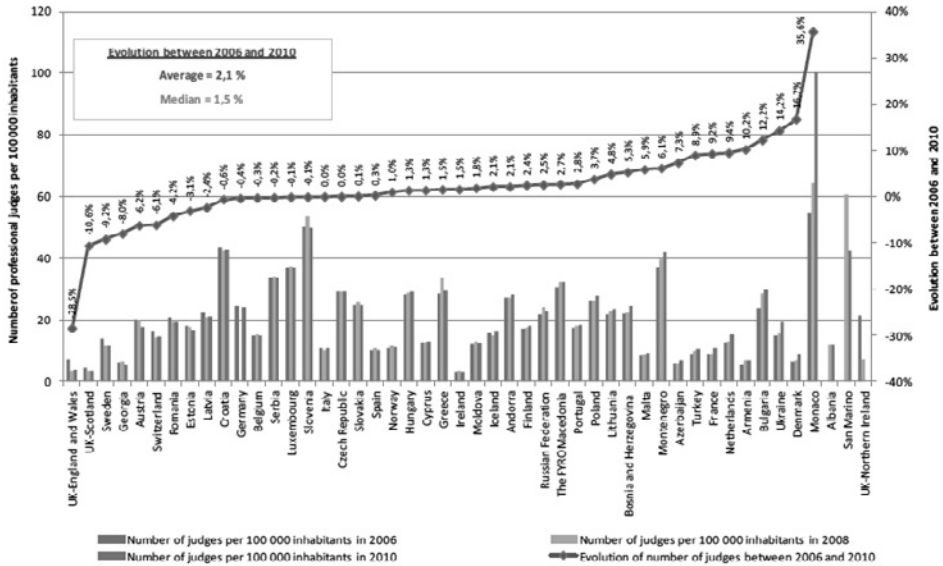


Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

Como se aprecia en el gráfico anterior, el número de jueces por habitantes ha crecido en los últimos años, sin embargo en el gráfico

n.º 13 se observa que España es de los países de la Europa de los 46 que menos jueces tiene por 100.000 habitantes.

Gráfico n.º 13: Número de jueces por 100.000 habitantes en 2006, 2008 y 2010 (%)



Fuente: Informe de evaluación de los sistemas europeos del Consejo de Europa, 2012.

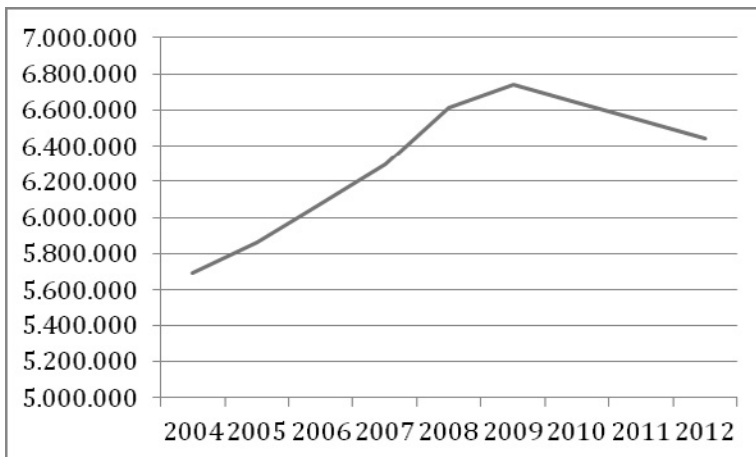
Conocida esta realidad interesa acercarse a la carga de trabajo que los jueces padecen en España. Para ello acudimos a las tasas de litigiosidad, resolución, pendencia, sentencia, y congestión de todas las jurisdicciones, con las que podemos comprobar la carga de trabajo de los juzgados y comprobar, por tanto, si la dotación de personal es la adecuada. A partir de dichas tasas se elabora anualmente unas memorias llamadas «Panorámica de la Justicia». Con estas tasas se conoce el número de asuntos ingresados por 1.000 habitantes (tasas de litigiosidad), la capacidad de trabajo de los juzgados a partir de los asuntos resueltos frente a los ingresados (tasas de resolución), la cantidad de casos resueltos que eran asuntos pendientes (tasas de pendencia), aquellos que son de nuevo ingreso (tasa de congestión) y el peso de las sentencias en el total de asuntos resueltos (tasa de sentencias). En resumen, estamos ante indicadores referidos a diferentes aspectos de la capacidad de trabajo de los órganos jurisdiccionales y que nos permiten valorar en qué medida es necesaria la dotación de más personal.

A continuación aportamos el volumen y evolución de dichas tasas, centrando la atención en el ámbito penal y utilizando el resto de órdenes jurisdiccionales para contextualizar y hacer las oportunas comparaciones.

4.1. Tasa de litigiosidad

Como explicábamos, la *tasa de litigiosidad* es el número de asuntos ingresados por cada 1.000 habitantes. El número de asuntos que ingresan en la jurisdicción penal se muestra en el siguiente gráfico n.º 14. Los asuntos ingresados en 2012 en esta jurisdicción han sido 1,5% menos que en 2011.

Gráfico n.º 14: Evolución del número de asuntos que ingresan en la jurisdicción penal, 2004-2012



Fuente: Panorámica de la Justicia, 2011, CGPJ.

Al comparar la tasa de litigiosidad en el ámbito penal con la correspondiente al resto de jurisdicciones descubrimos que aquella representa aproximadamente un 70% de la litigiosidad total.

Tabla n.º 3: Tasa de litigiosidad en el ámbito penal en relación al total de jurisdicciones

	Todas las jurisdicciones	Jurisdicción penal	%
2008	196	143,2	73,06
2009	204,7	144,2	70,44
2010	199	141,2	70,95
2011	191,6	138,6	72,33
2012	189,8	136,3	71,81

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

Como se muestra en la tabla n.º 3, la tasa de litigiosidad en el conjunto de todas las jurisdicciones ha descendido considerablemente entre 2008 y 2012. Este mismo descenso se observa particularmente en la jurisdicción penal. No obstante, el descenso de la litigiosidad en el ámbito penal ha sido menor que en el resto de jurisdicciones puesto que el porcentaje de litigiosidad penal con respecto a la litigiosidad total ha aumentado de 2009 a 2012. Esto supone que los asuntos que ingresan en el ámbito penal han aumentado ligeramente a diferencia de lo que ha ocurrido en el ámbito policial, donde los hechos conocidos por las fuerzas y cuerpos de seguridad han descendido ligeramente entre 2007 (2.315.836 hechos) y 2012 (2.268.867) según el Anuario MIR, 2014.

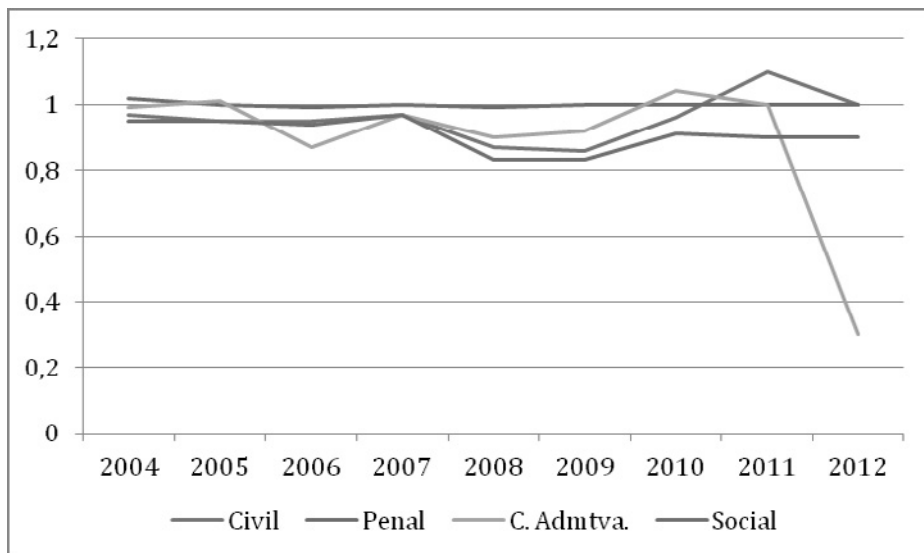
4.2. Tasa de resolución

La *tasa de resolución* es el cociente entre los asuntos resueltos y los ingresados en un determinado periodo. Pone en relación el volumen de ingreso con la capacidad resolutoria en un periodo determinado.

Cuando la tasa es igual a 1 significa que se resuelven todos los asuntos que ingresan. Si la tasa es inferior a 1 es que ingresan más asuntos que se resuelven, lo que supone una mayor congestión en dicho juzgado. Por el contrario, si la tasa es superior a 1 significa que no sólo se resuelven todos los asuntos que ingresan sino que además se resuelven los que están pendientes, de ahí que en esos casos la pendencia se reduce como se verá supra.

Como se observa en el gráfico n.º 15 la tasa de resolución en el ámbito penal indica que se resuelven todos los asuntos que ingresan. No ocurre esto en las demás jurisdicciones en las que, a lo largo del periodo estudiado, el número de asuntos ingresados supera al de resueltos, de ahí que su tasa sea inferior a 1 (destaca especialmente el ámbito administrativo durante 2012). Solo el ámbito civil durante 2011 resolvió más asuntos de los que ingresaron, reduciendo el número de asuntos pendientes.

Gráfico n.º 15: Evolución de la tasa de resolución en los distintos órdenes jurisdiccionales entre 2004 y 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

Como vemos, la tasa de resolución en el ámbito penal es 1. Sin embargo, merece la pena detallar la tasa de resolución en cada uno de los órganos que conforman la jurisdicción penal. En la tabla n.º 4 mostrada a continuación puede observarse que los órganos del ámbito penal tienen frecuentemente una tasa de resolución cercana a 1 con tan solo tres excepciones en 2012: los juzgados de menores (1,1), los juzgados centrales de instrucción (1,3) y los juzgados centrales de lo penal (1,6). Estamos, por tanto, ante órganos que resuelven, además de todos los asuntos ingresados, algunos asuntos pendientes, mejorando así su tasa de pendencia.

Tabla n.º 4: Tasa de resolución en los distintos órganos de la jurisdicción penal entre 2004 y 2012

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
J. Instrucción	1,01	1	1,01	1,01	1	1,01	1,01	1	1
J. 1.ª inst.ª e instr.	1,02	1	0,98	0,99	0,98	0,98	0,98	1	1
J. violencia contra la mujer		0,7	0,87	0,96	0,98	1,03	1,02	1	1
J. de menores	1,09	1,04	1,02	1,12	0,97	1,02	1,13	1,1	1,1
J. vigil. penit.	1	0,99	1	1	0,98	0,96	0,98	1	1
J. de lo penal	1,07	1,01	0,98	0,93	0,9	0,89	0,93	1	1
AP (secc. penales)	0,98	0	0,99	0,96	0,98	0,99	1,01	1	1
AP (secc. mixtas)	1	0,98	0,99	0,99	0,98	0,99	0,96	1	1
TSJ (sala civil y penal)	1,01	1	0,98	0,99	1,01	0,96	0,98	1	1
J. centrales de instrucción	1,04	1,04	1,12	1,13	1,05	1,14	1,17	1,4	1,3
J. centrales de lo penal	1,06	1,04	1,05	1,11	1,1	0,67	0,8	1,4	1,6
J. centrales de menores	1	1,08	0,5	1	1	0,83	0,75	2	1
J. central de vigil. penit.	0,74	0	0,96	0,99	1,01	1,04	1	1	1
AN (sala penal)	0,95	0,92	1,01	1,11	0,93	1,01	1,02	1	1
TS (sala 2.ª)	1,28	0,95	1,1	1,04	0,83	1,08	1,04	1	1
Total	1,02	1	0,99	1	0,99	1	1	1	1

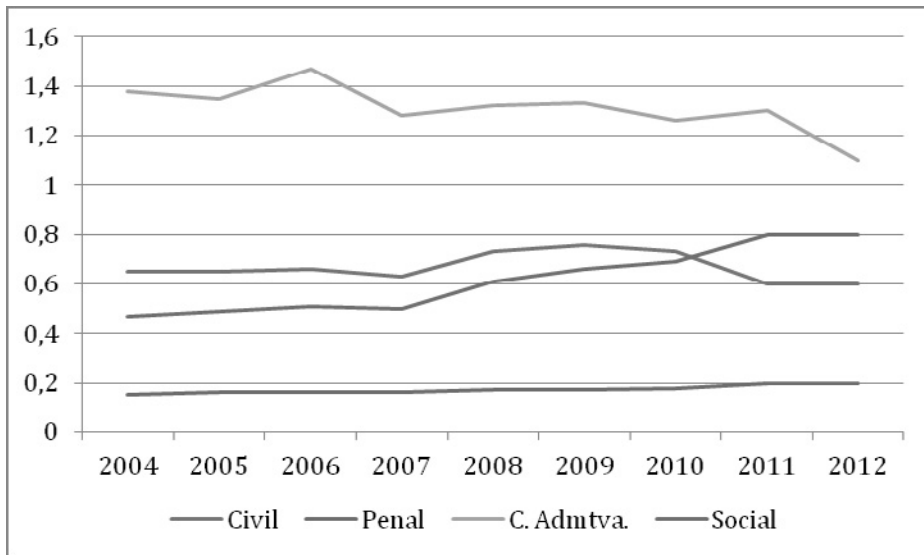
Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

4.3. Tasa de pendencia

La *tasa de pendencia* es el cociente entre los asuntos pendientes y los resueltos en un determinado momento. Nos informa, por tanto, de la capacidad de sacar adelante el trabajo acumulado independientemente de a qué periodo pertenezca dicho trabajo. Si la tasa de pendencia (TP) es igual a 1 (TP=1) significa que en ese periodo de tiempo, que suele ser un año natural, sólo se han resuelto los asuntos que estaban pendientes a inicio de año. Si la TP es menor que 1 significa que se resuelven más asuntos que los que estaban pendientes, es decir, los pendientes y otros de nuevo ingreso. Por el contrario, si la TP es superior a 1 significa que hay más asuntos pendientes que los que se han resuelto. También hay supuestos en los que la TP es igual a 2. Esto significa que el número de asuntos pendientes duplica al número de asuntos resueltos.

Con estas indicaciones pasamos a conocer el volumen y evolución de la tasa de pendencia en las distintas jurisdicciones tal y como se muestra en el gráfico n.º 16.

Gráfico n.º 16: Tasa de pendencia en el ámbito penal con respecto a todas las jurisdicciones, 2004-2012.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

Como se observa, la tasa de pendencia en la jurisdicción penal es la más baja de las cuatro jurisdicciones. Se sitúa bastante por debajo de 1, lo que significa que en el ámbito penal se resuelven más asuntos de los que están pendientes. Sólo la jurisdicción contencioso-administrativa tiene una tasa de pendencia por encima de 1 (tiene más asuntos pendientes al año que los que resuelve). No obstante, la tendencia de la tasa de pendencia en el ámbito penal es ligeramente ascendente. También es ascendente la evolución de la tasa de pendencia en el ámbito social pero de forma mucho más marcada. En los ámbitos administrativo y civil la tendencia es descendente, si bien la tasa anual en estas dos jurisdicciones supera considerablemente la penal.

En la siguiente tabla n.º 5 se muestran los órganos del ámbito penal que tienen mayor o menor capacidad para resolver asuntos pendientes. Como puede comprobarse, destaca el ámbito de menores (juzgados de menores y juzgados centrales de menores) por

tener altas tasa de pendencia. De hecho, los juzgados centrales de menores son los únicos que puntualmente han alcanzado una tasa de pendencia de 1 (en 2006) y de 2 (en 2008). Otro aspecto a destacar de dichos datos es que la tasa de pendencia es mayor (esto es, el número de asuntos pendientes es menor) en los órganos colegiados y, especialmente, en los juzgados centrales de lo penal y en la Sala 2.^a del Tribunal Supremo.

Tabla n.º 5: Tasa de pendencia según órganos de la jurisdicción penal, 2004-2012

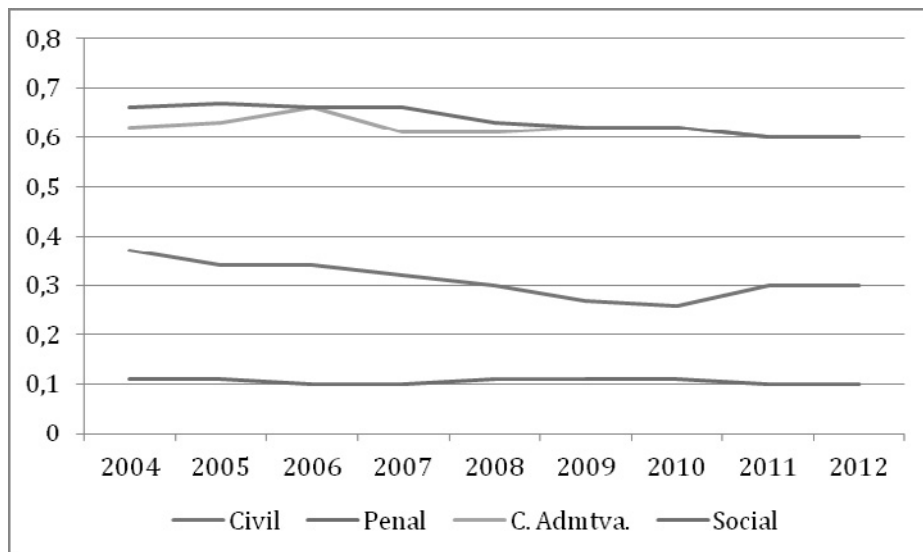
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
J. Instrucción	0,1	0,1	0,1	0,1	0,11	0,1	0,11	0,1	0,1
J. 1. ^a inst. ^a e instr.	0,2	0,2	0,22	0,22	0,22	0,22	0,23	0,2	0,2
J. violencia contra la mujer		0,44	0,32	0,3	0,25	0,21	0,2	0,2	0,2
J. de menores	0,68	0,66	0,63	0,55	0,64	0,62	0,54	0,5	0,4
J. vigil. penit.	0,08	0,09	0,08	0,08	0,09	0,12	0,12	0,1	0,1
J. de lo penal	0,43	0,49	0,53	0,63	0,73	0,85	0,89	0,9	0,9
AP (secc. penales)	0,25	0	0,22	0,24	0,24	0,23	0,22	0,2	0,2
AP (secc. mixtas)	0,13	0,23	0,15	0,16	0,18	0,18	0,21	0,2	0,2
TSJ (sala civil y penal)	0,21	0,14	0,15	0,12	0,14	0,18	0,19	0,2	0,1
J. centrales de instrucción	0,46	0,11	0,5	0,44	0,47	0,4	0,31	0,3	0,5
J. centrales de lo penal	0,32	0,46	0,38	0,31	0,2	0,77	0,8	0,5	0,4
J. centrales de menores	0,33	0,29	1	0,67	2	0,2	0,67	0,5	0,5
J. central de vigil. penit.	0,8	0	0,53	0,12	0,08	0,08	0,08	0,1	0,1
AN (sala penal)	0,36	0,39	0,29	0,18	0,22	0,16	0,16	0,2	0,2
TS (sala 2. ^a)	0,66	0,38	0,44	0,44	0,73	0,45	0,46	0,5	0,5
Total	0,15	0,16	0,16	0,16	0,17	0,17	0,18	0,2	0,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

4.4. Tasa de sentencia

La *tasa de sentencia* es el cociente entre el número de sentencias y el de asuntos resueltos, expresados en tanto por ciento. Esto nos muestra cuántas de las resoluciones son sentencias judiciales. En el siguiente gráfico n.º 17 se muestra el volumen y evolución de la tasa de sentencia según jurisdicciones.

Gráfico n.º 17: Evolución y volumen de las tasas de sentencias en el ámbito penal con respecto a todas las jurisdicciones entre 2004-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

Se aprecia en dicho gráfico que la tasa de sentencia de la jurisdicción penal es bastante más baja que la de las otras tres jurisdicciones con la que se hace la comparación. Así, en la jurisdicción penal solo hay un 10% de sentencias con respecto al total de resoluciones.

Si atendemos a la tasa de sentencia en los distintos órganos jurisdiccionales del ámbito penal (expuesta en la tabla n.º 6) observamos que la variación es muy grande entre los distintos órganos. Así los juzgados de instrucción, por sus propias funciones y competencias, tienen una tasa de sentencia baja (entre 0,06 y 0,1) en comparación con los juzgados de lo penal (0,9) muy cercanas al 1, lo cual significa que el 90% de sus resoluciones son sentencias.

Tabla n.º 5: Tasa de sentencia según órganos de la jurisdicción penal, 2004-2011

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
J. Instrucción	0,07	0,07	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	0,1	0,1
J. 1.ª inst.ª e instr.	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	0,1	0,1

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
J. violencia contra la mujer		0,2	0,15	0,11	0,1	0,09	0,1	0,1	0,1
J. de menores	0,57	0,59	0,57	0,58	0,58	0,6	0,62	0,6	0,6
J. vigil. penit.		0	-	-	-	-	-	-	-
J. de lo penal	0,91	0,92	0,91	0,92	0,92	0,92	0,91	0,9	0,9
AP (secc. penales)	0,57	0	0,51	0,49	0,47	0,47	0,47	0,5	0,5
AP (secc. mixtas)	0,58	0,55	0,51	0,49	0,47	0,48	0,47	0,4	0,4
TSJ (sala civil y penal)	0,23	0,55	0,21	0,17	0,21	0,19	0,18	0,2	0,1
J. centrales de instrucción		0,19	-	-	-	-	-	-	-
J. centrales de lo penal	0,91	0	0,99	0,95	1	0,97	0,99	0,7	0,9
J. centrales de menores	1	0,95	0	0,33	0	0,6	0,33	0	0,5
J. central de vigil. penit.		0	-	-	-	-	-	-	-
AN (sala penal)	0,07	0	0,09	0,09	0,09	0,08	0,09	0,1	0,1
TS (sala 2. ^a)	0,27	0,08	0,28	0,25	0,25	0,26	0,25	0,3	0,2
Total	0,11	0,11	0,1	0,1	0,11	0,11	0,11	0,1	0,1

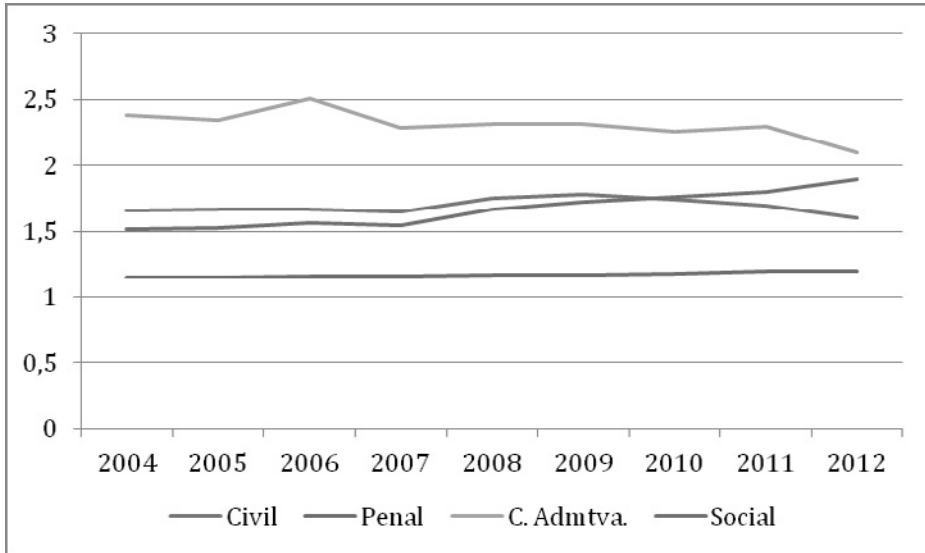
Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

4.5. Tasa de congestión

La *tasa de congestión* es un cociente, donde el numerador está formado por la suma de los asuntos pendientes al inicio del periodo más los registrados en ese periodo y donde el denominador son los asuntos resueltos en dicho periodo. En este caso, si la tasa es igual a 1 ($TC = 1$) significa que se resuelven todos los asuntos de nuevo ingreso así como todos los asuntos pendientes al inicio de año. Por tanto, la tasa nunca puede ser inferior a 1, pues nunca se pueden resolver más asuntos de los que ingresan y están pendientes. Si, por el contrario, la tasa es superior a 1, esto quiere decir que no se han podido resolver los asuntos ingresados y pendientes de dicho año. De ahí se deduce que lo óptimo es que la tasa sea 1 o, estando por encima, lo más próximo a ese valor.

En el gráfico n.º 18 se observa que la jurisdicción penal es la menos congestionada de las cuatro jurisdicciones comparadas, estando además muy próxima al valor 1. La evolución es ligeramente ascendente en el ámbito penal e igualmente ascendente y bastante más pronunciada en las jurisdicciones civil y social. La jurisdicción contencioso-administrativa, si bien es el ámbito más congestionado con tasas superiores a 2, presenta una evolución descendente.

Gráfico n.º 18: Tasas de congestión en el ámbito penal con respecto a todas las jurisdicciones



Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

Si nos centramos exclusivamente en el ámbito penal, los órganos más congestionados son, como puede verse en la tabla n.º 7, los juzgados de menores, con una evolución ligeramente descendente (de 1,66 en 2004 a 1,5 en 2011), y los juzgados de los penal, con una evolución ascendente (de 1,4 en 2004 a 1,9 en 2011).

Tabla n.º 7: Tasa de congestión según órganos de la jurisdicción penal, 2004-2012

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
J. Instrucción	1,09	1,09	1,09	1,08	1,09	1,09	1,1	1,1	1,1
J. 1.ª inst.ª e instr.	1,2	1,21	1,23	1,23	1,23	1,23	1,24	1,2	1,2
J. violencia contra la mujer		1,44	1,3	1,3	1,26	1,22	1,21	1,2	1,2
J. de menores	1,66	1,66	1,62	1,5	1,62	1,56	1,52	1,5	1,4
J. vigil. penit.	1,08	1,09	1,09	1,08	1,09	1,12	1,12	1,1	1,1
J. de lo penal	1,4	1,44	1,5	1,58	1,71	1,81	1,87	1,9	1,8
AP (secc. penales)	1,25	0	1,22	1,25	1,24	1,24	1,22	1,2	1,2
AP (secc. mixtas)	1,13	1,24	1,16	1,16	1,19	1,18	1,21	1,2	1,2

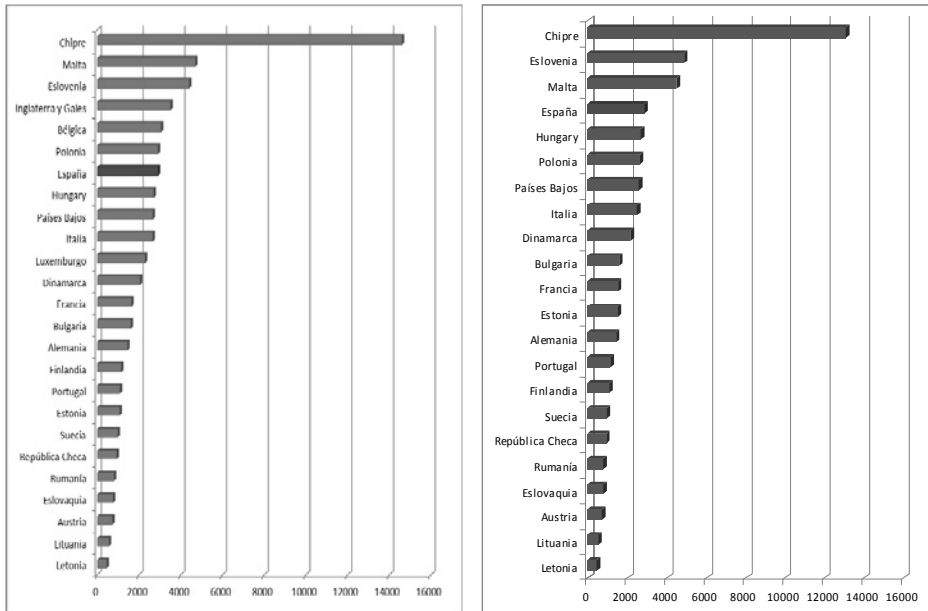
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TSJ (sala civil y penal)	1,21	1,14	1,15	1,12	1,14	1,18	1,19	1,2	1,1
J. centrales de instrucción	1,48	1,18	1,41	1,38	1,41	1,32	1,24	1,3	1,3
J. centrales de lo penal	1,3	1,39	1,34	1,29	1,19	1,74	1,77	1,5	1,3
J. centrales de menores	1,67	1,28	3	1,67	3	1,6	1,67	1,5	1,5
J. central de vigil. penit.	1,8	0	1,53	1,14	1,08	1,07	1,06	1,1	1,1
AN (sala penal)	1,35	1,6	1,36	1,18	1,28	1,17	1,17	1,2	1,2
TS (sala 2. ^a)	1,66	1,38	1,44	1,44	1,73	1,45	1,46	1,5	1,5
Total	1,15	1,15	1,16	1,16	1,17	1,17	1,18	1,2	1,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es)

4.6. *Comparación internacional sobre carga de trabajo y resolución*

España se sitúa en una posición muy buena, con un 99% de tasa de resolución. En la comparación internacional, al encontrarse los datos ponderados por cada 100.000 habitantes podemos ver la carga relativa de trabajo de los diferentes sistemas de justicia independientemente de su volumen de población. España, como puede verse en el siguiente gráfico n.º 19 que ordena en dos columnas por países los datos sobre el número de casos entrantes y resueltos de mayor a menor, fue el séptimo país con mayor entrada relativa de casos por año. A pesar de ello, fue el cuarto país que más asuntos resolvió, lo que lo sitúa en la mediana en cuanto a tasa de resolución de casos, con una desviación típica de 10,31 puntos.

Gráfico n.º 19: Casos entrantes y resueltos por cada 100.000 hab (2010).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el informe CEPEJ 2012.

5. Discusión

Para conocer la calidad de la justicia española, en este capítulo hemos añadido a los tres indicadores que usa el CGPJ en su sistema de calidad un análisis de las tasas de pendencia, sentencia, resolución, congestión y litigiosidad. De estas cinco tasas, como anunciamos *supra*, los indicadores clave para conocer el buen funcionamiento del sistema judicial son tres de ellos, a saber, las tasas de pendencia, resolución y congestión.

Del análisis concluimos que la mayoría de las sentencias (entre un 70% y un 100%) son dictadas por los titulares de los juzgados y, además, entre 2004 y 2012 cada vez en un porcentaje mayor. El resto de sentencias las dictan en su mayoría los jueces sustitutos, frente a los titulares de otros juzgados y los de refuerzo. Este indicador de calidad es conocido en el sistema de garantía de calidad del CGPJ como *ratio*.

Respecto a la *efectividad judicial*, es decir, la cantidad de sentencias confirmadas por órganos superiores (segundo indicador del sistema de calidad), según los datos expuestos, la mayor efectividad se da en las audiencias provinciales, seguida de los tribunales de menores y todo ello de forma mantenida a lo largo del periodo de tiempo estudiado. Entre las sentencias no confirmadas, la mayoría son revocaciones parciales, frente a las totales y a las sentencias anuladas. Este patrón se da en la mayoría de los órganos penales, salvo en los juzgados de violencia contra la mujer y en los juzgados de primera instancia donde predominan las revocaciones totales.

La *duración* de los asuntos ingresados y en trámite, como tercer indicador, permite comparar el tiempo que los distintos órganos tardan en resolver siendo, en general, el plazo medio de resolución de los asuntos ingresados en los órganos penales de 9 meses. Por tipos de asuntos, la duración media de los sumarios es de 9 meses, de los asuntos con jurado de 6 meses y de los recursos a las audiencias provinciales de 2 meses. Los órganos en los que los asuntos se demoran más en 2012 son los juzgados de lo penal (10 meses) y los juzgados de menores (6 meses). Hay que resaltar la evolución descendente de la duración de los asuntos en este último juzgado, evolución contraria a la experimentada por los juzgados de lo penal (ascendente).

En cuanto a los asuntos en trámite, la media de duración es de 5 meses. Los asuntos de mayor duración son los sumarios (entre 3 y 5 meses), seguido de los asuntos con jurado (más o menos 3 meses) y los recursos penales (más o menos 1 mes). En 2012 los órganos donde los asuntos en trámite se demoraron más fueron los juzgados de lo penal, con una evolución ascendente desde 2001.

Estos indicadores pueden complementarse con las tasas de litigiosidad, pendencia, resolución, sentencia y congestión con las que conocemos la productividad judicial. Según los datos aportados en este capítulo, la tendencia de estas tasas en el ámbito penal ha experimentado una considerable mejoría. Si comparamos las tasas entre las distintas jurisdicciones, tal y como se expone en la siguiente tabla n.º 8, se observa que la productividad en el ámbito penal tiene puntuaciones óptimas en todas las tasas.

Tabla n.º 8: Comparación de las tasas de productividad entre las distintas órdenes jurisdiccionales (2012)

	Resolución	Pendencia	Sentencia	Congestión
Civil	1,0	0,6	0,3	1,6
Penal	1,0	0,2	0,1	1,2

	Resolución	Pendencia	Sentencia	Congestión
Contencioso Administrativa	1,3	1,1	0,6	2,1
Social	0,9	0,8	0,6	2,1
Militar	1,1	0,3	0,7	1,3
Salas especiales T. Supremo	1,3	0,2	0,3	1,2
TOTAL	1,0	0,3	0,2	1,3

La comparativa internacional arroja datos positivos, como también los hacen los indicadores que nos permiten profundizar en los detalles de la gestión de los asuntos que esta jurisdicción tiene que afrontar. La comparación internacional e inter-jurisdiccional la sitúan en una posición bastante positiva, alejada de la visión negativa predominante que se tiene hacia ella.

6. Bibliografía

Anuario del Ministerio del Interior, 2014.

Anuarios del Consejo General del Poder Judicial 2000-2012 (www.poderjudicial.es).

Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas, 2012.

Informes de la Comisión europea para la eficiencia de la justicia del Consejo de Europa (www.coe.int/cepej), 2004-2012.