
LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN Y LAS DECISIONES POLÍTICAS: EL CASO DE LA EVALUACIÓN Y REFORMA DE LA JUSTICIA

José Juan Toharia
Universidad Autónoma de Madrid

Adecuadamente utilizadas, las encuestas de opinión pueden constituir una herramienta de gran utilidad en la evaluación y diagnóstico de la situación global de los sistemas de Justicia, así como en el diseño de posibles reformas de los mismos. Para ello basta con preguntar a los informantes adecuados sobre las cuestiones adecuadas en la forma adecuada. Desgraciadamente, no es eso lo que suele hacerse. De ahí, probablemente, el actual *status* vacilante de las encuestas de opinión sobre la Justicia, cuyo sentido y utilidad tienden a resultar brumosos.

1. A QUIÉN PREGUNTAR: LOS PÚBLICOS DE LA JUSTICIA

La tabla 1 resume los cuatro principales grupos de informantes (o «públicos») en relación con el sistema de Justicia.

Los *operadores* del sistema de Justicia (fundamentalmente jueces y otro personal de los tribunales, pudiéndose incluir también en esta categoría a los fiscales, al menos en los sistemas romano-canónicos) son *insiders* profesionales del mismo: la evaluación que expresan se sustenta en un alto nivel de información derivado de su experiencia y cualificación profesional y representa, sin duda, un diagnóstico insoslayable, aunque irremediamente parcial y muy probablemente sesgado. Nadie es buen juez de sí mismo ni de lo suyo. Los

TABLA 1

Los públicos del sistema de Justicia

	Grado de cualificación técnica		
		Expertos	Legos
Posición con respecto al sistema de Justicia	Interna	1. <i>Operadores</i>	3. <i>Usuarios</i>
	Externa	2. <i>Profesionales jurídicos</i>	4. <i>Población general (usuarios potenciales)</i>

(Las opiniones y evaluaciones expresadas por Operadores y Profesionales jurídicos tienen un nivel alto de cualificación técnica. Las expresadas por Usuarios y Población general, en cambio, tienen un alto grado de representatividad social.)

operadores de la Justicia propenden, además, a pensar que sólo ellos están cualificados para efectuar un balance de situación significativo y fundado y que cualquier otro punto de vista representa una intromisión difícilmente aceptable al no fundamentarse en un nivel de información o de competencia profesional comparable.

Los *profesionales jurídicos* (abogados y procuradores, jurisperitos y juristas en general, informadores mediáticos especializados en cuestiones jurídico-judiciales, legisladores, etc.) no ocupan una posición oficial *dentro* del sistema de Justicia, pero mantienen una relación profesional regular con el mismo. Presumiblemente, sus opiniones y apreciaciones sobre el estado de la Justicia complementarán y matizarán (o, incluso, contradirán) el diagnóstico expresado por los operadores.

Los dos públicos restantes (*usuarios y población general*) son legos en materia jurídica y no mantienen relación profesional alguna con el sistema de Justicia. Aun así, cabe admitir que los *usuarios* basen sus opiniones en una experiencia directa con los tribunales, por limitada que pueda haber sido: de alguna manera y hasta cierto punto, cabría incluso considerarles como *insiders* temporales. La *población general* (es decir, los usuarios potenciales) expresará, en cambio, la mayor parte de las veces, una opinión sobre el sistema de Justicia basada fundamentalmente en informaciones indirectas y fragmentarias obtenidas de los distintos medios informativos, de películas, series televisivas y novelas, de comentarios de familiares y amigos, y fuertemente lastrada por tópicos y estereotipos. Ahora bien, por desinformada o poco informada que esta opinión pueda estar (o pueda parecer a ojos de expertos), no por ello deja de ser opinión y de tener un peso potencial relevante en la escena social y en el tablero político. Representa, sencillamente, lo que en democracia ha quedado convenido en aceptar como «la voz del pueblo». Por otro lado, y como vamos a ver ahora, no es precisamente en los aspectos técnicos del sistema de Justicia donde la voz del ciudadano medio puede resultar especialmente relevante y

esclarecedora, sino en esa otra gran dimensión de la Justicia rara vez sometida a escrutinio público y que viene, por tanto, a constituir como su cara oculta: su nivel percibido de legitimidad. Y la legitimidad es algo que, indisputablemente, sólo compete al cuerpo social otorgar y expresar.

2. SOBRE QUÉ PREGUNTAR: EFICIENCIA Y LEGITIMIDAD

La evaluación del estado global de un sistema de Justicia, para ser razonablemente completa, debe articularse en torno al mismo doble eje básico que suele utilizarse en el análisis de las instituciones públicas: su nivel de eficiencia y su grado de legitimidad social¹. Sin embargo, no suele procederse así. La atención tiende a concentrarse en lo más obvio, es decir, en las cuestiones relativas a la eficiencia de los tribunales, mientras que el segundo gran eje temático (es decir, el referido a la legitimidad social) resulta sistemáticamente olvidado, como si no existiera o como si fuera irrelevante. Es decir, como si la Justicia se encontrara en libre flotación institucional, en una suerte de exclusivo y aséptico limbo. No es así: en realidad, forma irremediamente parte del sistema político y no precisamente con un grado reducido de protagonismo. Es una institución pública, financiada con dinero público, que desempeña un servicio público de importancia estratégica y cuyas acciones y decisiones tienen la fuerza que les presta el respaldo estatal. Esta sistemática desatención a todo lo relacionado con la legitimidad social de la institución es lo que explica que los balances de situación sobre la Justicia realizados aquí o en otros países hayan tendido a configurarse como un coto cerrado con derecho de admisión estrictamente reservado a especialistas, como si solamente se tratara de entrar a considerar y debatir cuestiones altamente técnicas. El resultado ha sido una suerte de generalizado y esterilizante «autismo» analítico: sólo los operadores del sistema opinan y dictaminan sobre los asuntos de naturaleza exclusivamente técnica a él referidos.

Sin duda, la organización y el funcionamiento de la Justicia tienen una espina dorsal eminentemente técnica cuyo estado y desempeño sólo puede calibrar adecuadamente un ojo experto. Pero si partimos de la base de que en una democracia «los tribunales existen para servir a quienes los utilizan, y no al revés» (Leggatt, 2001: 43), y que son los usuarios (y no los operadores) del sistema de Justicia quienes constituyen la verdadera razón de ser del mismo (Baldwin, 2002: 4), habremos de convenir que la voz ciudadana debe ser inevitablemente tenida en cuenta a la hora de realizar una evaluación de conjunto. No como una concesión más o menos reticente y desgana, sino como reco-

¹ La idea de que, en un contexto democrático, la estabilidad (y por tanto el éxito funcional) de las instituciones públicas depende de la forma en que sean evaluadas por la ciudadanía en cuanto a su eficiencia y su legitimidad fue propuesta originalmente por Lipset (1959: 108-109 y 1960: 77-98) y posteriormente refinada y consolidada por Linz (1978: 16-23).

nocimiento del hecho de que es a la ciudadanía a quien corresponde la titularidad de la Justicia, no a quienes la gestionan y administran. No se trata, pues, de abrir la puerta del debate a intrusos, sino a los detentadores mismos de la soberanía nacional. Y esto resulta particularmente indisputable en el concreto caso de la evaluación de la legitimidad social, que sólo puede ser efectuada por la ciudadanía.

La adecuada evaluación de la situación de un sistema de Justicia requiere, pues, como requisito previo, el reconocimiento del papel central y protagonista que en el mismo corresponde tanto a los usuarios como a la población general, es decir, a la ciudadanía. La estrategia del análisis debe ser reorganizada en consecuencia: por un lado, entreverando las aportaciones de las voces expertas con las de quienes son a la vez titulares y usuarios (reales o potenciales) de un servicio público de tan estratégica importancia; por otro, tomando en consideración los distintos aspectos y dimensiones implicados en el doble gran eje temático indicado, para obtener una imagen completa y matizada y no una caricatura parcial y sesgada.

3. LA EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA DE LA JUSTICIA: LA VOZ DE LOS USUARIOS

Por *eficiencia* de los tribunales entiendo aquí su capacidad para producir respuestas eficaces y efectivas a las cuestiones que le son sometidas. Así entendida, la eficiencia depende directamente: *a)* del grado de rapidez y diligencia en la tramitación de asuntos (es decir, de su *eficacia*); y *b)* del grado de *efectividad* real, a efectos prácticos, de la sentencia emitida; es decir, del grado en que las decisiones judiciales logran ser adecuada y puntualmente ejecutadas². Por extensión, dentro del concepto de «eficiencia» queda incluido también todo lo que de forma genérica cabe definir como «logística judicial» (grado de preparación y competencia profesional de los jueces, cantidad y calidad de los medios instrumentales de todo tipo de que pueden disponer, cantidad y calidad del personal auxiliar, disponibilidad de asistencia pericial adecuada, etc.).

A la hora de intentar una evaluación del nivel de eficiencia de un sistema de Justicia, las estimaciones y diagnósticos de los expertos (es decir, de los operadores judiciales y de los profesionales jurídicos) resultan sin duda especialmente relevantes. Pero no son los únicos que tienen una historia que contar: aquellos a cuyo servicio en principio éstos se encuentran, es decir, los usuarios, tienen también una perspectiva que aportar. Que haya sido sistemáticamente ignorada no quiere decir que no exista.

La opinión de los profesionales jurídicos puede ser recogida, de forma sistemática, mediante encuestas realizadas a muestras estadísticamente significativas. En este ámbito, nuestro país cuenta ya con un significativo número de

² Adapto aquí la conceptualización de «eficacia» y «efectividad» de Linz (1978: 16-23).

estudios pioneros³ que deberían constituir aval suficiente para la plena institucionalización y la consiguiente continuidad de esta línea de indagación.

En cuanto a la voz de los usuarios, el creciente reconocimiento de su importancia, expresado tanto por académicos como por responsables políticos, no ha encontrado todavía una traducción proporcional en la práctica en casi ningún sitio. En mi conocimiento, sólo en Inglaterra y Gales existe desde hace tres años un *Customer Service* dependiente del *Lord Chancellor's Office* (es decir, de lo que en el continente sería el Ministerio de Justicia) dedicado a realizar, de forma regular y sistemática, encuestas a los usuarios de los distintos tipos de tribunales y a extraer anualmente las oportunas conclusiones de cara a posibles mejoras o reformas. En España, y por encargo del propio Consejo General del Poder Judicial, se han realizado desde 1997 tres encuestas pioneras (dos de ámbito nacional, otra referida a la Comunidad Autónoma Vasca) a muestras de usuarios *actuales* de la Justicia (García de la Cruz, 1997, 2001*b*). Resalto el término «usuarios actuales» por la novedad metodológica que conlleva: las personas incluidas en la muestra fueron entrevistadas «en caliente», *durante* la tramitación judicial de sus casos (y por tanto antes de que el sentido de la sentencia pudiera ejercer algún sesgo sobre su apreciación). Pero, lamentablemente y a pesar del gran interés de los datos producidos (que vienen, por cierto, a cuestionar muchos de los estereotipos que circulan sobre nuestra Justicia), estas iniciativas siguen representando iniciativas aisladas que no han terminado aún de alcanzar el grado de institucionalización y regularidad que podría convertirlas en un instrumento plenamente relevante y significativo de cara a una auditoría regular del servicio público de la Justicia.

4. LA EVALUACIÓN DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA JUSTICIA: LA VOZ DE LA CIUDADANÍA

El concepto de *legitimidad social* alude en esencia al grado de confianza y de credibilidad social que una institución (el sistema de Justicia en este caso) logra merecer entre la ciudadanía⁴. Es éste un rasgo imprescindible de los sistemas de Justicia, no un atributo opcional con el que pueden o no aparecer ornados: de una Justicia eficiente pero sin autoridad moral difícilmente puede esperarse que cumpla con éxito las funciones que tiene encomendadas. El buen sistema de Justicia debe generar en sus usuarios (reales o potenciales) el con-

³ España es probablemente el único país que, de forma regular y periódica, ha auscultado los estados de opinión predominantes en el seno de la judicatura. Desde la encuesta pionera de 1972 (Toharia, 1975), se han llevado a cabo cinco «Barómetros Internos» (1984, 1987, 1990, 1993 y 1999) por encargo del Consejo General del Poder Judicial y dirigidos por J. J. Toharia. En 1999, el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid encargó una encuesta a una muestra representativa de sus colegiados para evaluar la situación de los tribunales de la Comunidad de Madrid (Toharia y García de la Cruz, 1999).

⁴ Linz (1978: 20).

vencimiento de que sus asuntos van a ser tratados no sólo diligente y competentemente, sino además de la forma más ecuánime, recta y equilibrada posible. De esto último depende fundamentalmente su fiabilidad, es decir, su legitimidad social. A fin de cuentas, es en esta expectativa básica en lo que se basa la justificación de la expropiación a los particulares de la posibilidad de hacerse justicia a sí mismos. La milenaria longevidad de la iconografía tradicional de la Justicia (una figura con ojos vendados portando una espada y una balanza), sin duda, se corresponde con esta necesidad de creer y hacer creer que se trata de una institución libre de las flaquezas, los sesgos y las tentaciones que, en cambio, aquejan al común de los mortales (Loughlin, 2000: 62). La buena Justicia necesita, en suma, aparecer como confiable y digna de respeto: de ello dependerá su *autoritas*.

El nivel de legitimidad social correspondiente a un sistema de Justicia puede ser entendido como el residuo cristalizado de la forma en que la ciudadanía le percibe y evalúa en relación con rasgos básicos tales como su nivel de independencia e imparcialidad, su grado de accesibilidad para el usuario, el trato que le dispensa y su grado de transparencia a la hora de dar cuenta de su funcionamiento de conjunto. La legitimidad social no es un rasgo institucional objetivo que se pueda establecer o imponer por decreto. Es algo «que es concedido o retirado por cada miembro de la sociedad día tras día. No existe fuera de las acciones y actitudes de los individuos» (Linz, 1978: 17). Constituye una creencia social compartida que surge en un determinado momento, que se mantiene, que puede experimentar crisis e incluso llegar a desaparecer: nunca se la puede dar por segura ni puede predecirse su duración. Pero su evolución sí puede ser monitorizada. Constituye, en efecto, una dimensión prototípicamente idónea para ser objeto de un seguimiento regular y preciso mediante la técnica de encuesta.

5. LA APLICACIÓN DEL DOBLE EJE EFICIENCIA/LEGITIMIDAD

Con los últimos datos de opinión disponibles respecto de la Justicia española⁵ cabe construir un breve, pero sin duda significativo, ejemplo de cómo la consideración simultánea de este doble eje temático (eficiencia/legitimidad social) puede aclarar y enriquecer el diagnóstico global de situación sobre el estado de la Justicia, matizando lo que, de otro modo, sería una imagen seriamente distorsionada.

El punto de partida es un conjunto de datos que ha conocido una amplia difusión y que es fuertemente crítico: ni más ni menos que el 46% de los espa-

⁵ Séptimo Barómetro de Opinión del Consejo General del Poder Judicial, realizado por Demoscopia, S.A., bajo la dirección de J. J. Toharia, en octubre de 2000. Para un análisis pormenorizado del mismo (del que las presentes páginas son en buena medida tributarias), véase Toharia (2001).

ñoles considera que, en conjunto, la Justicia funciona en la actualidad mal o muy mal, mientras que tan sólo el 19% opina, en cambio, que lo hace bien o muy bien⁶. Además, esta opinión negativa (que es expresada en proporciones muy homogéneas por todos los estratos sociales) ha ido incrementándose a lo largo de los últimos años a expensas de los que antes no emitían valoración alguna⁷. Cabría pensar que esta creciente mala imagen no fuese algo privativo de la Justicia, sino que afectase de forma genérica y similar al conjunto de las grandes instituciones públicas españolas. No es así. Quedaría entonces la posibilidad de que esta pérdida de imagen fuese una pauta que afectase a todos los sistemas de Justicia de nuestro entorno más inmediato. Tampoco: dentro de la Unión Europea, la valoración global del funcionamiento de la Justicia es enormemente variada. Hay países donde es francamente positiva (Finlandia, Dinamarca o Austria), otros donde es moderadamente positiva (Holanda, Alemania o Suecia) y otros, finalmente, donde es fuertemente negativa (Bélgica, España, Francia, Portugal e Italia; véase Toharia, 2001: 87).

Al mismo tiempo, sin embargo (y éste es un dato que, en contraste, apenas si parece haber suscitado mayor interés), dos de cada tres españoles (el 65%) afirman que «con todos sus defectos e imperfecciones la Administración de Justicia constituye la garantía última de defensa de la democracia y de las libertades». Quienes se muestran disconformes con esta afirmación representan tan sólo el 24%, es decir, una proporción de entrevistados casi tres veces menor. Además, este estado de opinión resulta ser muy homogéneo: se detecta por igual en todos los sectores o estratos sociales.

Es decir, la imagen de base que sobre el sistema de Justicia parece predominar en nuestra sociedad quedaría resumida en dos formulaciones aparentemente contrapuestas y aun contradictorias: la Justicia es considerada como una institución que funciona mal y, a la vez, como una institución que ejerce de celadora eficaz de la democracia. ¿Cómo algo percibido como ineficiente resulta, sin embargo, ser tenido al mismo tiempo como una instancia tuteladora confiable? ¿Qué es lo que hay en la actual organización de la Justicia que la hace acreedora a un juicio global tan severo en cuanto a su modo de funcionar? Y, al mismo tiempo, ¿qué es lo que, a pesar de ello, permite que sea percibida como garante activa y eficaz ni más ni menos que de la democracia y sus instituciones?

Tras estas cuestiones subyace una evidencia: la imagen de la Justicia dista mucho de ser lineal o monocolor. Por el contrario, es multidimensional y multicolor. Pero esto es algo que sólo resulta perceptible con claridad cuando se organiza la información obtenida en torno al doble eje temático ya apuntado.

⁶ Un 30% opta por el ambiguo calificativo de «regular», que, al límite, cabría interpretar como equivalente a «no llega a estar mal»: es decir, como una valoración más bien, aunque muy reticentemente, positiva.

⁷ Omito aquí, así como en las páginas siguientes, la referencia pormenorizada y precisa a las cifras correspondientes para no hacer innecesariamente premiosa la argumentación. El lector interesado puede encontrar, si lo desea, los datos concretos en Toharia (2001).

La conclusión a que entonces se puede llegar es que, desde la perspectiva ciudadana, el grado de legitimidad social del sistema de Justicia resulta ser elevado y, en todo caso, sustancialmente más amplio que su nivel de eficiencia. Sin duda, una Justicia (en este caso, la española) puede ser siempre más independiente (o menos influible), más imparcial (o más ecuánime) y más competente o mejor preparada. Pero no es por ahí por donde parecen concentrarse las principales carencias detectadas por la ciudadanía. En realidad, los españoles reconocen un apreciable grado de credibilidad y competencia a sus jueces, a los que, en líneas generales, perciben como razonablemente honestos, imparciales, plurales, preparados e independientes (aun cuando fuertemente presionados, si bien no sólo —ni siquiera prioritariamente— por el gobierno). Esta buena evaluación de conjunto en cuanto a los aspectos que cabe incluir dentro de la rúbrica genérica de la «legitimidad social» sólo se quiebra, y fuertemente, respecto de la accesibilidad. Aquí las opiniones son masiva e intensamente críticas: la Justicia es escasamente accesible y ofrece un semblante hosco y escasamente acogedor. Todo en la forma en que se organiza y presenta propicia en quienes la abordan el distanciamiento, el hermetismo, la ininteligibilidad, la inseguridad, incluso el miedo. Y esto es algo que choca frontalmente con la idea de una Justicia al servicio de la ciudadanía que ha pasado a ser predominante no sólo en España, sino en general en las democracias avanzadas. Tradicionalmente, los sistemas de Justicia se han organizado del modo que resultaba más conveniente «para los jueces, para el personal de los tribunales y para los abogados, generalmente por ese orden. Si alguna vez la conveniencia del público llegaba a ser tomada en consideración era siempre después de las de estos tres grupos de “habituales” del foro (...) Y sin embargo ninguna institución orientada a los consumidores puede ordenar sus prioridades de este modo (...) Con la excepción del servicio de prisiones y quizá de algunas impenitentes organizaciones de asistencia social, no sé de ninguna organización que se muestre tan arrogante con su clientela como los tribunales» (Church, 1990: 7). Lo que la ciudadanía declara ahora esperar de sus tribunales es que, además de dispensarles protección, se muestren cercanos y asequibles. Sencillamente, que les hagan sentir en los hechos, y no sólo en las palabras, que están efectivamente a su servicio.

La evaluación de las dimensiones correspondientes al eje «eficiencia» es, en cambio, clara y predominantemente negativa (con la única excepción del grado de preparación profesional de los jueces, que es objeto de valoración positiva). La opinión prácticamente unánime es que la Justicia suele ser tan lenta que más vale evitar acudir a ella y que, en todo caso, cuando se consigue su auxilio, de poco termina por servir ya que las sentencias rara vez se ejecutan de forma rápida y eficaz. Asimismo, la idea masivamente expresada es que la lentitud de la Justicia perjudica especialmente y en mayor proporción a los más desprotegidos, que se ven de hecho, con frecuencia, reducidos a la indefensión e inseguridad.

6. EFICIENCIA VS. LEGITIMIDAD: UNA TIPOLOGÍA

La consideración simultánea de los dos ejes temáticos permite así reemplazar el usual retrato de la Justicia, elaborado con un ya tópico grueso trazo negro, por otro más matizado y preciso que permite apreciar zonas de luces y sombras y acotar mejor los puntos problemáticos y sus posibles causas. Además, la reorganización de los distintos rasgos tipificadores de la Justicia en torno a dicho doble eje permite la construcción de tipologías tanto de sistemas de Justicia como de actitudes ciudadanas a su respecto.

Por ejemplo, la tabla 2 recoge las cuatro principales situaciones-tipo en que, según que su nivel de eficiencia y de legitimidad sea alto o bajo⁸, pueden encontrarse los sistemas de Justicia. La casilla A (alta legitimidad social, alta eficiencia) correspondería a la que cabe considerar como situación ideal. Los sistemas de Justicia de países como Finlandia, Dinamarca o Austria encajarían aquí. La casilla D, por el contrario, tipifica la peor situación posible (baja legitimidad social y baja eficiencia): un sistema en quiebra total. La casilla B (baja legitimidad social, alta eficiencia) corresponde a situaciones peculiares (y sin duda transitorias) en que la básica calidad funcional de la Justicia no logra compensar el recelo y desconfianza que como institución despierta entre la ciudadanía. La Justicia surafricana en los años finales del *apartheid* parecería encajar en esta descripción. Finalmente, la casilla C (alta legitimidad social, baja eficiencia) correspondería a casos como los de España, Francia, Portugal, Italia y Bélgica.

TABLA 2

Evaluación del grado de eficiencia y de legitimación social de un sistema de Justicia

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

⁸ Evidentemente, este elemental planteamiento dicotómico puede ser refinado sustituyéndolo por un continuo o escala con alternativas más graduadas.

Con estos mismos parámetros cabe, asimismo, construir una tipología básica de actitudes ciudadanas respecto del sistema de Justicia que queda resumida en la tabla 3 y que permite establecer una suerte de «mapa actitudinal». De aquellas personas que evalúan de forma positiva tanto la eficiencia como la legitimidad de la Justicia cabe decir que se encuentran en una situación de básica «identificación» con la misma, siendo por tanto esperable un sentimiento de lealtad a su respecto. Un segundo grupo (los «decepcionados») estaría compuesto por quienes valorando positivamente la legitimidad del sistema tienen, en cambio, quejas en cuanto a su eficiencia. La actitud de conjunto predominante en este grupo fluctuaría entre la lealtad y la decepción crítica (o «voz», por decirlo con la terminología de Hirschman). Quienes, en cambio, evalúan de forma positiva el grado de eficiencia y de forma negativa el nivel de legitimidad se encuentran en situación de básica «desconfianza», a mitad de camino entre la «voz» y el desentendimiento (o «salida», por decirlo en el lenguaje de Hirschman) respecto del sistema de Justicia. Por último, quienes no reconocen a la Justicia ni eficiencia ni legitimidad se encuentran a su respecto en clara situación de «alienación». Esta tipología permite calibrar el peso relativo que, entre la ciudadanía de un país determinado, puede tener cada una de estas cuatro actitudes básicas respecto de la Justicia. Ello, a su vez, puede permitir el diseño de políticas de reforma y de comunicación que faciliten el flujo hacia la categoría de «identificados» de quienes se encuentran en cualquiera de las otras tres situaciones. Obviamente, el ideal utópico sería que la totalidad, o casi totalidad, de los ciudadanos se declarasen identificados con su sistema de Justicia. A efectos prácticos, resulta probablemente suficiente con que lo haga una mayoría razonable y que los «alienados» representen tan sólo una fracción reducida.

En el caso de España, y con los datos del último Barómetro del Consejo General del Poder Judicial (octubre de 2000), se puede distribuir a la población española entre estos cuatro grandes tipos de actitudes. El resultado, que puede verse en la tabla 4, no resulta especialmente desalentador, contra lo que

TABLA 3

<i>Evaluación ciudadana del sistema de Justicia en cuanto a su grado de...</i>		<i>Sentimiento dominante respecto del sistema de Justicia</i>	<i>Actitud esperable respecto del sistema de Justicia</i>
<i>Eficiencia</i>	<i>Legitimidad social</i>		
Alta	Alta	<i>Identificación</i>	Lealtad
Baja	Alta	<i>Decepción</i>	Voz/Lealtad
Alta	Baja	<i>Desconfianza</i>	Voz/Salida
Baja	Baja	<i>Alienación</i>	Salida/negativa a entrar

el diagnóstico de apresurado trazo grueso sobre la imagen de la Justicia podría haber hecho esperar. En efecto, el grupo más numeroso correspondería a los identificados con la Justicia (41%), seguido del de los decepcionados (32%). Es decir, siete de cada diez ciudadanos perciben a la Justicia como creíble y confiable, si bien tres de cada diez critican su grado de eficiencia. En contraste, los que se muestran más críticos a su respecto (es decir, los alienados) no pasarían de representar un 16%.

TABLA 4

Identificación, decepción, desconfianza y alienación respecto del sistema de Justicia entre la población española (Octubre 2000)

		<i>Legitimidad social: confianza y credibilidad</i>	
		Alta	Baja
<i>Eficiencia</i>	Alta	<i>Identificados</i> 41%	<i>Desconfiados</i> 11%
	Baja	<i>Decepcionados</i> 32%	<i>Alienados</i> 16%

NOTA: El cuadro se basa en las respuestas dadas a las dos preguntas siguientes:

- «¿Cómo diría usted que, en conjunto y en líneas generales, funciona en la actualidad en España la Administración de Justicia: muy bien, bien, mal o muy mal?». Se agrupan, por un lado, quienes responden «muy bien» y «bien», así como quienes contestan «regular» (alternativa de respuesta no sugerida a los entrevistados pero adoptada espontáneamente por el 30%, y que parece lícito entender como expresiva de una valoración básicamente positiva pero con sustanciales reparos); y, por otro, quienes contestan «mal» y «muy mal».
- Grado de acuerdo con la frase: «Con todos sus defectos e imperfecciones la Administración de Justicia constituye la garantía última de defensa de la democracia y de las libertades»*, agrupándose, por un lado, las respuestas «muy de acuerdo» y «bastante de acuerdo» y, por otro, las respuestas «poco de acuerdo» y «nada de acuerdo».

En el presente cuadro no se toma en cuenta a quienes no respondieron (NS/NC) a alguna de estas dos preguntas. Los porcentajes aquí ofrecidos tienen así como base al 88% del total de entrevistados.

TABLA 5

Guión para un posible Protocolo de indicadores para la evaluación de sistemas de Justicia mediante encuestas de opinión

• *Eficiencia:*

A) *Eficacia* (capacidad de desempeño de las funciones asignadas):

1. *Competencia profesional* de los jueces
2. *Prontitud* de las *sentencias*

B) *Efectividad:*

3. La ejecución de las *sentencias*

• *Legitimidad:*

4. *Independencia*

- Con respecto al gobierno, a grupos sociales y económicos y a los medios de comunicación. global perception of the level of Court independence.
- Percepción de la existencia de intentos de influir sobre los tribunales y del grado de éxito de tales intentos.

5. *Imparcialidad*

a) *Estructural:*

- Pluralismo interno de la judicatura.
- Mentalidad judicial y alineamientos ideológicos.

b) *Funcional:*

- Percepción de la existencia o de la probabilidad de prácticas de corrupción.

6. *Accesibilidad*

- Lenguaje y jerga, como barrera.
- Facilidad de acceso físico a los tribunales: distribución en el espacio; accesibilidad y organización interna de los locales.
- Accesibilidad personal de los jueces y del personal de los tribunales.
- Costes de todo tipo implicados.
- Existencia de servicios de acogida e información a usuarios.
- Trato recibido.
- Predisposición ciudadana a cooperar con la Justicia.

7. *Responsabilidad*

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS:

- BALDWIN, John (2002): «Assessing Court Procedures: The Consumers' Perspective» (Paper presented at the Seminar on the «Quality of Justice» organized by the European Commission, Brussels, March 22, 2002).
- CHURCH, T. W. (1990): *A Consumer's Perspective on the Courts* (Melbourne, Australia, Institute of Judicial Administration Incorporated).
- GARCÍA DE LA CRUZ, Juan José (1997): «Encuesta a Usuarios de la Administración de Justicia», en *Libro Blanco de la Justicia. Anexos* (Madrid, Consejo General del Poder Judicial, pp. 177-194).
- (2001a): «Un día en los Tribunales de Justicia de Madrid», mimeo (Madrid, Ilustre Colegio de Abogados de Madrid).
- (2001b): «Encuesta a los usuarios de la Justicia», disponible en la página web del CGPJ: <http://cgpj.es>.
- LEGGATT, Sir Andrew (2001): *Tribunals for Users: One System, One Service. Report of the Review of Tribunals* (London, HMSO).
- LINZ, Juan J. (1978): *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Equilibration and Reequilibration* (Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press).
- LIPSET, S. M. (1959): «Political Sociology», en *Sociology Today: Problems and Prospects*, ed. por R. K. Merton, L. Broom y L. S. Cottrell (New York, Basic Books, pp. 108-109).
- (1960): *Political Man* (New York, Doubleday. Expanded and updated edition, Johns Hopkins University Press, 1981).
- LIPSET, S. M., y SCHNEIDER, W. (1983): *The Confidence Gap* (New York, The Free Press).
- LOUGHLIN, M. (2000): *Sword and Scales. An Examination of the Relationship Between Law and Politics* (Oxford and Portland, Oregon; Hart Publishing).
- TOHARIA, José Juan (1987): *¡Pleitos tengas! Introducción a la cultura legal española* (Madrid, CIS/Siglo XXI).
- (2001): *Opinión pública y Justicia* (Madrid, CENDOJ, Consejo General del Poder Judicial).