

..ReCrim2017..

## LA "LITIGIOSIDAD" PENAL ESPAÑOLA: ¿ES FIABLE LA ESTADÍSTICA JUDICIAL?

Ricardo Juan-Sánchez  
Universitat de València\*

proceso penal – administración de justicia – gestión judicial – carga de trabajo de los tribunales – estadística judicial  
*criminal process – justice administration – judicial management – court caseload – judicial statistics*

Con bastante probabilidad en la próxima propuesta de una nueva ley procesal penal se argüirá el alto número de asuntos a tratar por los tribunales penales como justificación de más de una de las líneas rectoras de esa nueva ley. Si en tal caso las cifras que se manejan son las que ofrece el CGPJ a través de sus informes anuales "La Justicia dato a dato", es también muy probable que esas decisiones descansan sobre consideraciones numéricas erróneas. Ni el monto total de las cifras de litigiosidad penal que manejan dichos informes está ajustado a la realidad, ni tampoco lo están algunas consideraciones parciales de las mismas. En el presente artículo, a partir de los datos que obran en PC-AXIS, formulamos un análisis empírico destinado a corroborar dicha impresión, así como a ofrecer cifras más ajustadas a la realidad de nuestros tribunales penales de primera instancia. Esas cifras ponen de manifiesto que no existe una tasa de *litigiosidad* penal alta, pero sí una notable desorganización procesal y administrativa de los juzgados que tienen que afrontarla.

*Probably, in the new proposal for a Criminal Procedure Law the caseload of courts will be invoked as a reason for the main directions of this Law. If the figures handled are those offered by the CGPJ through its annual reports, "La Justicia dato a dato", it is also very likely that these decisions will be based on erroneous numerical considerations. Neither the total amount of criminal litigation figures handled by these reports is true, nor are some partial considerations of these figures. Using the data provided by PC-AXIS as a point of departure, this article is aimed at formulating an empirical analysis to corroborate the above-mentioned impressions, as well as to offer figures in line with the reality of our criminal courts of first instance. These figures not only show that there is no high criminal litigation rate, but also, they evince a notable procedural and administrative disorganization of the courts that have to deal with the aforementioned litigation.*

Recibido: 05/06/17

Publicado: 07/06/18

© 2017 Los derechos de la presente contribución corresponden a sus autores; los signos distintivos y la edición son propiedad del Instituto U. de Investigación en Criminología y CC.PP. La cita está permitida en los términos legalmente previstos, haciendo siempre expresa mención de autoría y de la disponibilidad *en línea* en <http://www.uv.es/recrim>

---

\* Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación "Acceso a la Justicia y garantía de los Derechos en tiempos de crisis: de los procedimientos tradicionales a los mecanismos alternativos" (DER2013-48284-R). Quiero manifestar mi agradecimiento a los profesores y compañeros de Facultad Javier Guardiola García y Gabriel Doménech Pascual por las valiosas observaciones formuladas para su elaboración.

SUMARIO: I. Introducción. II. El reflejo de la justicia penal española en los informes internacionales y su relativización. III. Litigiosidad penal española según los informes oficiales y su desagregación: algunas contradicciones y otras revelaciones. IV. Consideraciones y elementos para una lectura distinta de la estadística oficial. V. Nuestra propuesta de datos más realistas sobre la litigiosidad penal española. VI. El triunfalismo de los recientes informes del CGPJ. VII. Conclusión: hay que medir bien, pero sobre todo saber qué se quiere medir.

## I. Introducción

El volumen de asuntos, la carga de trabajo y el colapso de los tribunales de justicia se esgrime frecuentemente como una razón más, de las más acuciantes, para promover cambios en la legislación procesal. Es el caso, por ejemplo, de la Ley 41/2015, de 5 de octubre, “de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales”, cuyo propio título lo dice todo. Desde esta perspectiva, en el presente artículo queremos formular diversas preguntas del tenor que sigue –y tratar de aportar una primera respuesta a las mismas–: ¿realmente la carga de trabajo (*caseload*) de la justicia penal española es motivo de preocupación?, ¿presentan los tribunales penales españoles una situación de saturación (*blackload*)?

Pero además el contraste de los datos que ofrece el Consejo General del Poder (CGPJ) sobre el “movimiento de asuntos” que soportan las distintas jurisdicciones ordinarias desemboca inmediatamente en más preguntas, de otra índole: ¿qué pasa con la justicia penal en nuestro país? ¿tanta criminalidad y tantos asuntos penales hay en España? Vea el lector el motivo de estas preguntas en la siguiente tabla –todas las tablas que se muestran son de elaboración propia a partir de los datos obrantes en los informes y/o base de datos a los que se hace referencia en cada una de ellas (esencialmente “La justicia dato a dato” del CGPJ y PC-AXIS)–:

**Tabla 1. Movimiento de asuntos**

	2013		2014		2015	
	Ingresados	Resueltos	Ingresados	Resueltos	Ingresados	Resueltos
Jurisdicción civil	1.670.305	1.814.394	1.845.173	1.858.579	1.972.116	1.908.900
Jurisdicción penal	6.304.949	6.392.637	6.173.019	6.281.891	5.805.619	5.997.051

(La Justicia dato a dato, CGPJ)

Téngase presente que dichas cifras se refieren al número total de asuntos ingresados y resueltos por todos los órganos jurisdicciones de esas dos ramas de la justicia, y que por lo tanto incluyen tanto los asuntos en primera instancia como los de otro tipo de *fase* procesal (recursos, acciones impugnativas, incidentes, etc). Por eso es conveniente, a los efectos de este breve estudio, determinar lo más exactamente posible cuáles son los datos relativos a los asuntos de verdadera primera instancia.

A esos efectos, en 2015, año en el que vamos a centrar nuestro análisis por ser todavía el último año del que es posible acceder a sus datos de forma completa, en la jurisdicción civil (considerando los datos de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, los Juzgados de lo Mercantil y los Juzgados de Violencia sobre la Mujer) ingresaron un total de 1.860.166 y se resolvieron 1.806.676 asuntos de primera instancia. Por su parte, en la jurisdicción penal (considerando los Juzgados de Instrucción y Juzgados Primera Instancia e Instrucción –en adelante, *Juzgados Mixtos*–, los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, los Juzgados de lo Penal, los Juzgados de Menores, los Juzgados Centrales de Instrucción y Centrales de lo Penal, las Audiencias

Provinciales y la Audiencia Nacional<sup>1</sup>) ingresaron 5.346.039 asuntos y se resolvieron 5.535.810. Observará el lector como estos asuntos de primera instancia constituyen claramente el grueso de las cifras ofrecidas en la tabla 1; no obstante, entre las tantas advertencias que se harán en este trabajo, cabe señalar que en el orden penal no hemos computado los asuntos de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, que superan, tanto en ingresados como resueltos, los 250.000 y que sí forman parte del cálculo que realiza el CGPJ para ofrecer sus cifras totales –he aquí una primera modulación, aunque modesta, de las mismas–.

Según esos mismos informes del CGPJ, las tasas nacionales de litigiosidad (número de asuntos ingresados por cada 1.000 habitantes) son las siguientes:

**Tabla 2. Tasas nacionales de litigiosidad, asuntos por cada 1.000 habitantes**

	2013	2014	2015
Jurisdicción civil	35,4	39,5	42,3
Jurisdicción penal	133,8	132,0	124,5

(La Justicia dato a dato, CGPJ)

Según estas cifras, la relación de asuntos ingresados y resueltos en los órdenes civil y penal es de una proporción cercana a 3 asuntos penales por cada asunto civil. Volvemos a preguntarnos, ¿es así realmente?

A la vista de todo ello, el verdadero objeto del presente artículo es tratar de determinar si existen motivos para desconfiar de dichos datos –o en el mejor de los casos, hacer una diferente lectura de los mismos– y en caso afirmativo<sup>2</sup>, cómo se explica dicha circunstancia y qué criterios de corrección podemos manejar para ofrecer una imagen de la justicia penal más realista.

Para todo ello se analizarán no solo los datos que obran en la base de datos del CGPJ, sino que se recurre también a las memorias de la Fiscalía General del Estado y a los datos de criminalidad elaborados desde el Ministerio del Interior. También se analizan los informes internacionales que existen al respecto. Empecemos por estos.

## II. El reflejo de la justicia penal española en los informes internacionales y su relativización

¿Cuál es la imagen de la justicia penal española que los datos ofrecidos por el CGPJ proyectan internacionalmente?

La información que sobre España ofrece el sitio web *Eurostat Statistics Explained* sobre el total de “*legal cases processed in first instance courts by legal status*

<sup>1</sup> Aunque se trata de órganos esencialmente de segunda instancia, no hay que olvidar su competencia en asuntos de primera instancia, aunque sea poco relevante en términos generales. En concreto, para el año 2015, los asuntos que resolvieron en primera instancia las Audiencias Provinciales fueron 11.150, lo que representa un total 0,2 % de los asuntos resueltos ese mismo año; y la Sala Penal de la Audiencia Nacional, resolvió un total 265 asuntos ingresados en primera instancia, un 0,004 % del total de los atribuidos al orden penal. Al respecto puede verse nuestro trabajo “Generalización de la segunda instancia penal y dotación de tribunales: una prospectiva cuantitativa y valoración al respecto de las reformas del Código Penal y la LECrim”, Diario La Ley, núm. 8711, de 8 de febrero de 2016.

<sup>2</sup> En ese mismo sentido puede verse el informe de la Abogacía Española “Situación actual de la Administración de Justicia en España: un análisis desde el Derecho Procesal”, 2013, coordinador Gilberto Pérez del Blanco, y la documentación que lo acompaña, accesibles todos esos documentos en [www.abogacia.es](http://www.abogacia.es)

of the court process” es, para los años 2012 a 2014, de una media superior a los 11.000 casos por cada 100.000 habitantes, ocupando así el primer lugar en dicha clasificación, seguida de Polonia, que en ningún caso supera los 7.000 asuntos por cada 100.000 habitantes.

Los datos que ofrece *Eurostat Statistics* para España se aproximan a los datos de asuntos ingresados que ofrece el CGPJ, pues para una población de 46 millones de habitantes, la cifra que ofrece *Eurostat* por cada 100.000 habitantes, según nuestros cálculos, representaría para España un total de 5.217.320 asuntos penales ingresados en el año 2014 (el CGPJ apunta 6.173.019 asuntos ingresados en dicho año).

Sorprendentemente, en el informe *European judicial systems efficiency and quality of justice*, edición de 2016 con datos de 2014, la CEPEJ (Commission Européenne pour l’Efficacité de la Justice, dependiente del Consejo de Europa) no ofrece datos sobre la justicia penal española en todos los apartados bajo los que se la analiza. En concreto, en el punto relativo al “*number of cases handled by public prosecutors per 100 inhabitants*” (p. 220) aparece la referencia NA (“*non available*”), pero en el apartado relativo al “*number of 1st instance incoming and resolved criminal cases per 100 inhabitants in 2014*” (p. 222) se asigna a España una ratio que ronda los 3 asuntos ingresados y resueltos según dicho criterio.

Sin embargo, la base de datos CEPEJ-STAT (*CEPEJ Statistical dynamic database*) para el año 2014 ofrece la cifra de 1.362.110 asuntos ingresados y 1.413.948 asuntos resueltos en primera instancia por los tribunales (penales) españoles<sup>3</sup> (recordemos que la cifra que ofrece el CGPJ es de 6.173.019 asuntos ingresados y 6.281.891 resueltos).

Ciertamente este dato que ofrece CEPEJ-STAT –que debemos retener a los efectos de su contraste en posteriores análisis– es menos alarmante que el expuesto anteriormente de más de cinco millones de asuntos ingresados, pero también queremos resaltar que, en dicho análisis, países como Alemania o Francia se sitúan por debajo de los 2 casos por cada 100 habitantes<sup>4</sup>.

Por su parte, el “*European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2014*”, en su capítulo 2 relativo a “*Prosecution Statistics*” (p. 112 y ss.) no incluye en sus diversos apartados de análisis ningún dato relativo a España, a diferencia de lo que hace respecto de otros conceptos como los datos policiales sobre delincuencia (capítulo I, p. 24 y ss) o respecto de las condenas penales (capítulo III, p. 148 y ss.).

Por último, cabe apuntar que en ninguno de los informes “*UE Justice scoreboard*” presentados hasta la fecha –de manera muy reveladora de lo que parece preocupar a los dirigentes europeos– contienen la mínima referencia a la justicia penal, de ningún país de la Unión Europea.

En este punto, es igualmente preciso apuntar que de forma prácticamente generalizada los informes internacionales advierten de las dificultades que existen tanto en la recogida de los datos, como en el procesamiento de los mismos, debido a las diferencias de tratamiento y clasificación de los mismos en atención a las singularidades

<sup>3</sup> <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/STAT/05.asp>

<sup>4</sup> Los datos concretos que ofrece la CEPEJ-STAT son: Francia, 1.010.081 (ingresados) y 959.444 (resueltos); Alemania, 1.061.713 (ingresados) y 1.057.422 (resueltos).

que presentan tanto los diferentes sistemas jurídicos –falta un *vocabulario común*<sup>5</sup>–, como a otro tipo de consideraciones estructurales en la recogida interna de los datos.

El *UE Justice scoreboard*, singularmente en su edición de 2015, aunque no hace referencia a la justicia penal como hemos dicho, sí contiene un apartado específico a la recogida de datos de los diversos países que titula muy gráficamente de la siguiente manera: “4. Addressing the data gap” (p. 44). En cuanto a España, lo significativo es que de los tres conceptos bajo los que se organiza la recogida de información (eficiencia, calidad e independencia), nuestro país alcanza el máximo umbral en información sobre independencia judicial, pero en cuanto a la información suministrada sobre la eficiencia y la calidad de nuestra justicia solo se queda por delante de Reino Unido sin apenas llegar a cubrir un 30% del porcentaje en que se mide esta información.

Por su parte el *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2014* hace constantes llamadas de atención sobre la distorsión que pueden sufrir los datos que se recogen en el mismo, y advierte, por ejemplo, que aunque se parte de la idea de que un caso es contabilizado como una unidad y no como tantas infracciones penales se puedan derivar del mismo, no siempre se puede garantizar que así se haga, o la incerteza de si se están o no compatibilizando los casos con autor desconocido (p. 112).

Similares observaciones pueden encontrarse en los informes de la CEPEJ, de modo que la prudencia aconseja trabajar muy cautelosamente con los informes internacionales sobre la materia.

### III. Litigiosidad penal española según los informes oficiales y su desagregación: algunas contradicciones y otras revelaciones

Para recuperar la cuestión planteada al final de la introducción de este artículo, tenemos que partir de los índices de litigiosidad penal que, recopilando los datos expuestos, presentan el siguiente panorama para el año 2015 –en el que vamos a centrar nuestro análisis como hemos dicho–:

**Tabla 3. Situación de la justicia penal 2015**

Asuntos ingresados	5.805.619
Asuntos resueltos	5.997.051
Tasa litigiosidad	124,5 x 1.000 habitantes

(La Justicia dato a dato, CGPJ)

Pero compruébese qué ocurre si la comparativa que hemos ofrecido en el epígrafe anterior sobre el volumen de asuntos en las jurisdicciones civil y penal se hace con referencia al número de sentencias totales –sin distinción de la *fase procesal*– dictadas en ambos:

---

<sup>5</sup> FABRI, M., *Amministrare la giustizia. Governance, organizzazione, sistemi informativi*, Bologna, 2006, p. 75.

**Tabla 4. Número de sentencias totales dictadas**

	2013	2014	2015
Jurisdicción civil	477.705	484.751	504.004
Jurisdicción penal	714.724	701.066	644.693

(La Justicia dato a dato, CGPJ)

Ahora las cosas ya parecen más equilibradas, y aunque es cierto que también son más las sentencias penales que se dictan –lo que puede venir motivado no sólo por el mayor número de asuntos que se plantean, sino también por las diferentes tasas de recurribilidad en esta materia, la ausencia de tasas judiciales, etc.<sup>6</sup>–, la proporción en 2015 se situó en 1,27 sentencias penales por cada sentencia civil.

Con los datos expuestos, si tomamos en consideración el número de asuntos ingresados y resueltos y se contrasta con el número de sentencias dictadas, es factible extraer algunas conclusiones a partir de diversas desagregaciones de los mismos.

Centrándonos en la primera instancia penal, a continuación, se muestran los datos que ofrece el CGPJ para los Juzgados de Instrucción, los Juzgados Mixtos y los Juzgados de lo Penal –no incluimos datos relativos a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, de los Juzgados de Menores ni los relativos a las Audiencias Provinciales, pues los datos de aquellos tribunales representan una muestra suficiente para el análisis que aquí nos interesa–.

**Tabla núm. 5. Contraste entre asuntos ingresados y resueltos y sentencias de primera instancia**

	Ingresados	Resueltos	Sentencias	% Asuntos resueltos/sentencias
Juzgados de Instrucción	3.070.603	3.185.237	228.090	7,71
Juzgados 1ª Inst.-Instr.	1.905.902	1.958.536	141.741	
Juzgados de lo Penal	164.982	187.750	166.428	3,2

(La Justicia dato a dato, CGPJ)

Estos datos representan el 91,93 % de los asuntos penales sentenciados en primera instancia<sup>7</sup>. Así pues, cabe tomar en consideración que las 369.831 sentencias penales dictadas entre los Juzgados de Instrucción y los Juzgados Mixtos representan un 7,71 % de los asuntos resueltos por esos mismos Juzgados, y que las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Penal suponen un 3,2 % de esos asuntos resueltos por aquellos mismos Juzgados. Es decir, los asuntos penales que concluyen en una sentencia de primera instancia constituyen un porcentaje muy bajo del total de asuntos ingresados y resueltos según los propios datos del CGPJ.

Podemos desagregar más estos datos a partir de los resultados que ofrece la *Base de datos de estadística judicial (PC-AXIS)* del propio CGPJ.

<sup>6</sup> En cuanto a la recurribilidad en los órdenes civil y penal, sin entrar en el análisis detallado de los mismos, cabe tener en cuenta los siguientes datos: en 2015 las AP ingresaron 104.808 asuntos civiles y 181.047 asuntos penales. Según la base de datos PC-AXIS de estos 96.647 son “recursos (ci)” –civiles– y 171.163 son “recursos (pe)” –penales–.

<sup>7</sup> Para fijar este porcentaje, a la cifra de sentencias de primera instancia reseñada en la tabla 5 se han sumado las sentencias de primera instancia referidas en PC-AXIS para los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, los Juzgados de Menores, las Audiencias Provinciales, los Juzgados Centrales de Instrucción y los Juzgados Centrales de lo Penal y Sala Penal de la Audiencia Nacional.

Para el análisis de los datos que se expondrán a continuación cabe tener presente que según el documento “*Situación de la Demarcación y la Planta Judicial. A 1 de enero de 2015*”, elaborado por el Servicio Central de la Secretaria General del CGPJ, en dicho año el número de Juzgados de Instrucción era de 499 juzgados constituidos y el número de Juzgados Mixtos era de 1046 juzgados constituidos, es decir que estos doblan en número a los primeros y por lo tanto cabe suponer, solo por esta circunstancia, que conocerán y resolverán un mayor número de asuntos, lo que sin embargo la tabla 5 desmentiría. Veamos si es así, pero antes recordemos gráficamente cuál era la planta judicial de esos juzgados:

**Tabla núm. 6. Planta judicial de Juzgados de Instrucción y Juzgados de Primera Instancia e Instrucción 2015**

Juzgados de Instrucción	499
Juzgados de Primera Instancia e Instrucción	1046

(Situación de la Demarcación y la Planta Judicial, CGPJ)

De una parte, tenemos que según la tabla 5 los Juzgados de Instrucción en 2015 ingresaron/resolvieron un total de 3.070.603/3.185.237 asuntos y dictaron 228.090 sentencias, lo que equivale a un 7,1 del total de asuntos resueltos por ellos. Pero si hacemos la correspondiente desagregación de los datos relativos a dichos Juzgados según las distintas informaciones que obran en PC-AXIS, siguiendo su propio criterio de clasificación de los asuntos, el resultado es bastante diferente:

**Tabla núm. 7. Número de asuntos y sentencias de los Juzgados de Instrucción 2015**

	Ingresados	Resueltos	Sentencias <sup>8</sup>	Autos	Decretos
J.Faltas	246.046	306.821	111.756	1.880.842	40.940
Delitos Leves	129.707	105.299	25.093		
D.Urgentes	50.868	50.963	32.175 <sup>9</sup>		
D.Previas	1.794.754	1.835.450			
Sumarios	1.050	1.112			
P.Abreviados	76.741	81.074			
Habeas Corpus	1702	1.708			
Jurado	132	108			
Total	2.301.000	2.382.535	169.024	1.880.842	40.940

(PC-AXIS)

Según esta última tabla los Juzgados de Instrucción, además de las referidas 169.024 sentencias (un 8,09 % del total de resoluciones que se indican a continuación), dictaron 1.880.842 autos finales y 40.940 decretos (de los secretarios), lo que da un total

<sup>8</sup> Criterios de búsqueda: “Resoluciones Juzgados de Instrucción”, órganos jurisdiccionales (todas las CCAA), resoluciones (“Sentencias Juicios Faltas”, “Sentencias Juicios sobre delitos leves”, “Procesos por delito. V. Doméstica”, “Procesos por delito. Resto”, “Autos Penales. Art. 13 R.D. 8/2004”, “Total Autos finales penales.Violencia Doméstica”, “Total Autos Finales Penales. Resto”, “Decretos Penales en Fase Declarativa”, “Decretos Penales en fase de Ejecución”), año (2015).

<sup>9</sup> Suma de las resoluciones referenciadas como “Procesos por delito.V.Doméstica” y “Procesos por delito. Resto”.

de 2.090.806 resoluciones dictadas, lo que nos aproxima, pero todavía a mucha distancia, al dato de 3.185.237 asuntos “resueltos” que ofrece el CGPJ.

Por su parte, de nuevo según la tabla 5, los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción ingresaron/resolvieron 1.905.902/1.958.536 asuntos y dictaron 141.741 sentencias, que representan un 7.2 %. La desagregación de los datos que constan en PC-AXIS relativos a estos Juzgados ofrece, otra vez, unos resultados diferentes a los del informe “La Justicia dato a dato”:

**Tabla núm. 8. Número de asuntos y sentencias de los Juzgados Mixtos 2015**

	Ingresados	Resueltos	Sentencias	Autos	Decretos
J.Faltas	330.169	411.404	141.173	2.408.554	38.064
Delitos Leves	170.268	128.406	30.813		
D.Urgentes	82.372	82.469	55.395		
D.Previas	1.991.673	2.032.873			
Sumarios	1.486	1.436	227.381		
P.Abreviados	97.663	102.677			
Habeas Corpus	1.675	1747			
Jurado	199	228			
Total	2.675.505	2.761.240	227.381	2.408.554	38.064

(PC-AXIS)

Estos Juzgados Mixtos también han acordado 2.408.554 autos definitivos y 38.064 decretos (de los letrados de la Administración de Justicia), lo que conjuntamente con las sentencias dictadas representa un total de 2.673.999 resoluciones dictadas, de entre ellas 227.381 sentencias (un 9,4 %), lo que también contrasta con la cifra de 1.958.536 asuntos que les asigna el CGPJ en su informe resumen.

Formulemos dichos cálculos de forma conjunta, contrastando también los datos relativos a los juzgados mixtos y a los juzgados especializados, y este sería el resultado:

**Tabla 9. Total de asuntos ingresados en los Juzgados de Instrucción y Mixtos 2105**

	Asuntos ingresados	
	Juzgados Instrucción	Juzgados Mixtos
J.Faltas	246.046	330.169
Delitos Leves	129.707	170.268
D.Urgentes	50.868	82.372
D.Previas	1.794.754	1.991.673
Sumarios	1.050	1.486
P.Abreviados	76.741	97.663
Habeas Corpus	1.702	1.675
Jurado	132	199
Subtotal	2.301.000	2.675.505
Total	4.976.505	

(PC-AXIS)

Este total de asuntos ingresados coincide con el resultado que ofrece la suma de los asuntos que figuran en el informe “La Justicia dato a dato 2015”, pero no en los sumandos, pues en el resumen de la jurisdicción penal en dicho informe figuran los siguientes datos: 3.070.603 (Juzgados de Instrucción) y 1.905.902 (Juzgados Mixtos) (total 4.976.505). Además del error en la atribución de las cifras –son más los asuntos los de los Juzgados Mixtos como era de suponer en relación a su planta–, la desagregación de los datos según la tabla 9 indica que las diferencias de asuntos ingresados entre los juzgados especializados y los mixtos no son tan llamativas como se podría deducir del informe del CGPJ.

Lo mismo ocurre con el resultado de los datos relativos a los asuntos resueltos a partir de la desagregación de los datos que constan en PC-AXIS:

**Tabla 10. Total de asuntos resueltos en los Juzgados de Instrucción y Mixtos 2105**

	Asuntos resueltos	
	Juzgados Instrucción	Juzgados Mixtos
J.Faltas	306.821	411.404
Delitos Leves	105.299	128.406
D.Urgentes	50.963	82.469
D.Previous	1.835.450	2.032.873
Sumarios	1.112	1.436
P.Abreviados	81.074	102.677
Habeas Corpus	1.708	1747
Jurado	108	228
Subtotal	2.382.535	2.761.240
Total	5.143.775	

(PC-AXIS)

Más llamativas resultan, en cambio, las diferencias en orden al número de sentencias dictadas, que recordemos según ese informe del CGPJ son 228.090 (Juzgados de Instrucción) y 141.741 (Juzgados Mixtos):

**Tabla 11. Total de resoluciones Juzgados de Primera Instancia y/o Instrucción 2015**

	Resoluciones finales	
	Juzgados Instrucción	Juzgados Mixtos
Sentencias	169.024	227.381
Autos	1.880.842	2.408.554
Decretos	40.940	38.064
Subtotal	2.089.299	2.673.999
Total	4.736.298	

(PC-AXIS)

Según esta desagregación se han dictado un total de 4.736.298 resoluciones finales –incluyendo los decretos de los letrados de la Administración de Justicia– para la resolución de un total de 5.143.775 asuntos, lo que pone de manifiesto varias cuestiones.

Primero, según los datos obrantes en PC-AXIS, y según venimos constatando, son los Juzgados Mixtos los que soportan una mayor carga de trabajo penal respecto a los Juzgados de Instrucción, no correspondiéndose así con lo recogido tradicionalmente en el informe “La Justicia dato a dato” del CGPJ. Segundo, todavía los procesos por faltas<sup>10</sup> representan un porcentaje importante del total de asuntos resueltos y sentenciados. Tercero, los datos relativos tanto al número de asuntos ingresados como resueltos están notablemente desviados por atender a la suma del número de expedientes que se abren en atención a las distintas calificaciones procesales que un asunto puede recibir (diligencias urgentes, diligencias previas, sumarios, faltas, delitos leves...), con independencia de que se trate de un mismo asunto que haya podido ser calificado de diferentes maneras según el momento procesal dado –véase más adelante el análisis de las resoluciones que dan lugar a apertura de juicio oral–. En definitiva, un mismo “caso” se está computando como dos o tres (o más) asuntos distintos a los efectos estadísticos<sup>11</sup>.

Cabe pues considerar que el número de asuntos penales que están abordando nuestros tribunales penales no es tan alto como puede darse a entender tras la mera lectura de los datos obrantes en los informes oficiales.

#### IV. Consideraciones y elementos para una lectura distinta de la estadística oficial

No obstante lo anterior, la continua desagregación de los datos obrantes en PC-AXIS permite arrojar luz sobre la realidad de la litigiosidad penal. A ello debe añadirse la posibilidad de su contraste con otras fuentes estadísticas, en concreto, con los datos obrantes en las memorias de la Fiscalía General del Estado (FGE) –que, sin embargo, en algunos puntos, como veremos, también pueden *pecar* de iguales defectos– y los datos de criminalidad del Ministerio del Interior. Veamos si todas estas referencias pueden servir como “factor de corrección” de las cifras totales de asuntos que ofrece el CGPJ en sus documentos oficiales.

Para ello vamos a proceder en primer lugar con el análisis de los datos que figuran en los anexos a la Memoria del Fiscal General del Estado de 2015, y procede hacer una primera advertencia, que tiene que ver con el hecho de que los datos recogidos en las memorias de la FGE vienen referidos a la actividad de los fiscales y no de los tribunales, salvo casos puntuales. A pesar de esta circunstancia, lo cierto es que de sus bases de datos pueden extraerse algunas cifras que permiten formular, no sin demasiado riesgo, una conclusión más real respecto del número de casos que tramitan los tribunales penales en primera instancia. Este sería el panorama general que puede extraerse de la abundantísima fuente de datos de la Memoria de 2015 –la última– (se respeta el título bajo el que se recogen dichos datos):

---

<sup>10</sup> Aunque las faltas formalmente hayan desaparecido desde julio de 2015, el régimen transitorio previsto en la LO 1/2015, de 30 de marzo, provoca que todavía se vayan resolviendo procedimientos sobre las mismas (DT. 4ª de la referida LO).

<sup>11</sup> En este mismo sentido el informe “Situación actual de la Administración de Justicia en España: un análisis desde el Derecho Procesal”, citado, pp. 26 a 32.

**Tabla 12. “Asuntos” ante los Juzgados de Instrucción y Juzgados Mixtos**

“Diligencias previas y urgentes”	3.829.892
“Juicios de faltas incoados directamente”	518.958 (195.501 con “asistencia del Fiscal”)
“Juicios por delitos leves incoados”	266.431 (47.263 con “asistencia del Fiscal”)
“Calificaciones del Ministerio Fiscal”	261.039
“Juicios celebrados”	243.452

(Memoria FGE, 2015)

Si contrastamos estos datos con los expuestos anteriormente a partir de la explotación de los datos de PC-AXIS, el resultado es:

**Tabla 13. Contraste de asuntos penales ingresados y sentencias según PC-AXIS y Memoria FGE 2015**

	PC-AXIS	Memoria FGE
Asuntos ingresados como Juicios faltas	576.215	518.958
Asuntos ingresados como Juicios delitos leves	299.975	266.431
Asuntos ingresados como Diligencias previas y urgentes	3.919.667	3.829.892
Sentencias Juicios faltas	252.929	243.452
Sentencias Juicios delitos leves	55.906	
Otras sentencias	87.570	

El contraste de la tabla anterior pone de manifiesto que la Fiscalía ofrece unos datos ligeramente inferiores a los del CGPJ, si bien, en ambos casos el número de asuntos tramitados como juicios de faltas oscilan entre 200.000 y los 300.000 y los juicios por delitos leves entre 500.000 y 600.000; pero en cambio, la diferencia es notable al contraponer el número de sentencias dictadas por esos juzgados según el CGPJ (396.405) y la cifra de “juicios celebrados” ante los mismos que ofrece la FGE (243.452), lo que se puede explicar si se considera que esta última solo se refiere a los juicios en los que ha participado el Ministerio Fiscal –pero esta es una consideración que no queda suficiente aclarada en la propia Memoria de la FGE–. Más ajustadas están las cifras relativas al número de ingresados y contabilizados como “diligencias urgentes” y “diligencias previas”, es decir, es evidente en ambos casos que se están utilizando criterios similares de cómputo de los asuntos en atención a su clasificación procesal durante la fase de investigación.

Pasemos ahora a analizar las variables que nos ofrecen los asuntos tramitados por los Juzgados Instrucción y los Juzgados Mixtos que posteriormente han sido elevados ante los Juzgados de lo Penal y a las Audiencias Provinciales. El punto de partida es el siguiente:

**Tabla 14. Asuntos de los Juzgados de Instrucción y Juzgados Mixtos elevados a enjuiciamiento**

	Órgano sentenciador	Procedimiento de origen	Asuntos	Total
Elevados como procedimiento abreviado	Juzgado de lo Penal	J.rápidos	19.378	144.933
		Otros	119.522	
	Audiencia Provincial	Otros	6.033	
Elevados como procedimiento ordinario	Audiencia Provincial	Otros	1876	1.876
Elevados para tramitar como procedimiento del jurado	Jurado (Audiencia Provincial)	Otros	248	248
			<b>TOTAL</b>	<b>147.057</b>

(PC-AXIS)

La tabla 14 nos permite resaltar que, por ejemplo, el número de asuntos que accede a la fase de enjuiciamiento ante un tribunal distinto es un 2,9 % del total de los ingresados ante los juzgados de instrucción (4.976.505), mientras que los que han sido sentenciados por esos mismos juzgados es el 7,9 %. Es decir, aproximadamente un 10% de los asuntos computados como ingresados es posteriormente enjuiciado y sentenciado.

El contraste entre asuntos ingresados y sentenciados es fecundo en conclusiones, por lo que conviene detenerse en él. En la siguiente tabla se ofrece una visión de conjunto de todos los datos pertinentes para dicho análisis.

**Tabla 15. Contraste entre asuntos ingresados y asuntos sentenciados (PC-AXIS).**

Ingresados J.Instrucción	Señalamientos celebrados	Sentencias J. Instrucción	Elevados para enjuiciamiento	Sentencias J. de lo Penal
4.976.505	304.686	396.405		
			144.933	166.428

(PC-AXIS)

De una parte, la tabla anterior pone de manifiesto que son más las sentencias dictadas tanto por los juzgados de instrucción como por los Juzgados de lo Penal que los señalamientos efectivamente celebrados ante los primeros y los casos que se elevaron ante los segundos ese año; por lo tanto, se resolvieron asuntos pendientes de años anteriores. Así pues, la referencia a las sentencias dictadas durante un determinado año ofrece un dato relativamente superior al del número neto asuntos que se han planteado durante el mismo. De otro, si bien el número de asuntos elevados ante los Juzgados de lo Penal es perfectamente cuantificable según PC-AXIS, dicha base de datos no facilita el cálculo de asuntos que superan lo que podríamos denominar fase de investigación o fase de diligencias ante los propios juzgados de instrucción, pues si bien se tiene constancia del número de sentencias dictadas por esa clase de juzgado, sería interesante poder constatar no solo el número “diligencias” que se reconducen a un mismo asunto, sino también cuántas de esas sentencias traen causa de asuntos pendientes. Pero, con todo, la conclusión más relevante es que según esos datos, del total de asuntos ingresados en los juzgados de instrucción solo un 7,96 % de esos asuntos son sentenciados por esos mismos órganos jurisdiccionales y solo un 2,91 % de aquellos asuntos son elevados para su enjuiciamiento por los Juzgados de lo Penal y solo un 3,3

% de los mismos son sentenciados –si se considera, que tanto los elevados como los sentenciados se corresponden exactamente con los ingresados exclusivamente el año 2015–.

Por su parte, la Memoria de la FGE ofrece una serie de datos que nos permiten seguir con nuestro análisis y corroborar las conclusiones que venimos formulando:

**Tabla 16. Número de asuntos calificados por la Fiscalía y juicios celebrados**

Procedimiento	J.1ª Inst/Instr.		J.Penal	Audiencia			
	Faltas	Urgentes	Abreviado	Abreviado	Sumario	Jurado	
Calificaciones del MF		118.859	140.178*		1.749	253	
Juicios Celebrados	195.501	47.951	160.331	8.835			412.618

\* No distingue la memoria cuántas de estas calificaciones se han formulado ante las Audiencias.  
(Memoria FGE, 2015)

Según la tabla expuesta arriba se habrían celebrado 243.452 juicios ante los juzgados de instrucción, esto es, un 4,8 % de los asuntos ingresados ante esos mismos juzgados; y 160.331 ante los Juzgados de lo Penal, un 3,2 % de los asuntos ingresados. Como ya hemos destacado en otras ocasiones, los datos relativos a los asuntos de primera instancia en las Audiencias Provinciales son marginales a efectos de modificar los resultados finales.

Dichos resultados son acordes con los datos que se recogen en el “Anuario Estadístico del Ministerio del Interior. 2015”. En concreto, en el apartado relativo a la seguridad ciudadana (p. 153) se apunta que en España se registraron un total de 2.036815 infracciones penales conocidas, de las cuales 659.787 pasaron a ser “hechos esclarecidos”, y que a su vez provocaron 380.244 “detenciones e imputaciones”<sup>12</sup>.

Este último dato de “detenciones e imputaciones” es significativo a los efectos de nuestro estudio por lo que conviene analizarlo más detalladamente.

Si bien el referido informe no detalla los conceptos de detención e imputación que se manejan, como en todo caso se trata de actuaciones policiales, dicha cifra no puede coincidir con la de las imputaciones judiciales –de poderse manejar esta información– sino que es de presumir que deben representar un número mayor las investigaciones policiales que las judiciales.

Además, teniendo en cuenta que toda infracción calificada en su momento como falta no debía, por regla general, comportar una detención, si sumamos los datos que ofrece la Memoria de la FGE relativa al número de asuntos calificados como diligencias urgentes y procedimiento abreviado, estos representan un total de 259.037 asuntos, frente a las 380.244 detenciones/imputaciones policiales –los datos relativos al 2016 serán más concluyentes en este sentido tras la supresión de las faltas como infracción penal–.

Para concluir con este apartado, el dato que el pasado 2 de febrero de 2016 ofrecía el Ministerio del Interior en su portal sobre la tasa de criminalidad era de 43,7

<sup>12</sup> Esos datos pueden también confirmarse en la base de datos disponible en la web del Ministerio “2015 (NIPO 126-15-073-4)” de la serie “Información estadística en formato reutilizable (Anuario Estadístico)”.

delitos y faltas por cada 1.000 habitantes<sup>13</sup>, lo que representa una cifra bastante menor que la de los 124,5 asuntos penales por cada 1.000 habitantes que apunta el informe “La Justicia dato a dato”.

## V. Nuestra propuesta de datos más realistas sobre la litigiosidad penal española

El análisis anterior es concluyente en orden a desconfiar de la lectura de los datos ofrecidos *grosso modo* en los informes estadísticos que se están emitiendo desde el CGPJ.

La manera en que se están calculando el número de asuntos que ingresan y resuelven ante los tribunales penales ofrece una imagen muy distorsionada de la justicia penal española que es preciso corregir cuanto antes.

Los análisis realizados permiten rebajar las cifras de asuntos ingresados y resueltos en torno al 90% de las que ofrece el CGPJ<sup>14</sup>, lo que representa una desviación tan considerable que debería provocar la reacción inmediata de los responsables de la estadística judicial. Si se acepta y conviene en que es así, España pasaría a ofrecer una realidad asimilable a buena parte de los países europeos.

Si volvemos al informe de la CEPEJ referido en el epígrafe dos de este artículo, en el mismo, de forma llamativa, se menciona a España reiteradamente entre los países que representan avances positivos en los diversos aspectos del funcionamiento de los tribunales penales.

Así, en cuando a la carga de asuntos y *ratio* de resolución, España figura entre los países con una evolución en constante decrecimiento de asuntos pendientes, y de la duración de los procesos penales, que se sitúa en un promedio europeo de 193 días para los delitos menores y de 195 días para los delitos graves -y que en todo caso se sitúa por debajo de los 5 meses (CEPEJ, 2016, pp. 225, 229, 231 y 233).

Dicho informe concluye que el promedio europeo de asuntos que se presentan (ante el fiscal) es de unos 34 casos por cada 1.000 habitantes (recuérdese que el Ministerio del Interior refiere 43,7 infracciones penales para igual cuota de población y el CGPJ 124,5 asuntos ingresados), pero los que se tramitan a continuación son menos, pues según ese mismo informe de esos casos el 45 % se archivan, el 25 % son llevados ante los tribunales y el 30 % restante son resueltos directamente ante las fiscalías (p. 221).

Por último, quisiéramos aportar una referencia más que nos permita valorar a España en el debido contexto que, en nuestra opinión, debiera ocupar en esta materia. Se trata del siguiente cuadro ofrecido en *European Scorebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2014* (p. 114) sobre el porcentaje de casos planteados ante la justicia penal respecto de todos los asuntos ingresados:

---

<sup>13</sup> [http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset\\_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/5607116](http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/5607116) (consultado el 7 de marzo de 2016).

<sup>14</sup> Coincidimos de este modo con la conclusión en su día expuesta en el denominado “Dossier ejecutivo y conclusiones sobre los datos de la estadística judicial y el tratamiento de los mismos en la Memoria del Consejo General del Poder Judicial”, de fecha de 18 de mayo de 2013 (p. 7), que acompaña al informe “Situación actual de la Administración de Justicia en España: un análisis desde el Derecho Procesal”, referido anteriormente –en este informe, en cambio, se hace referencia a que la cifra es inferior en un 40% a los asuntos que apunta el CGPJ (p. 31), pero consideramos que se trata de un error tipográfico–.

**Tabla 17. Porcentaje de casos interpuestos ante un tribunal por tasa de todos los casos desechados**

		Cases brought before a court per 100.000 population in 2010		
		low: up to 25 % of total cases disposed of	middle: from 26 % to under 50 % of total cases disposed of	high: more than 50% and above of total cases disposed of
Cases disposed of per 100.000 population in 2010	low: up to 1300		Albania Georgia	Croatia Czech Republic Hungary Lithuania Netherlands Slovakia
	middle: from 1300 to under 5000	Finland Romania* Slovenia*	Poland	England & Wales Iceland
	high: 5000 and more	Austria Belgium* France Germany Portugal*		Turkey*

\* Los casos desechados incluyen procedimientos contra delincuentes desconocidos.  
(European Scorebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2014)

Como se explica en dicho informe, esta tabla también pone de manifiesto la existencia de la siguiente relación: ante un reducido nivel asuntos tramitados ante las autoridades instructoras, más asuntos se llevan ante los tribunales; ante un elevado nivel de asuntos tramitados por las autoridades instructoras, menos asuntos se llevan ante los tribunales.

## VI. El triunfalismo de los recientes informes del CGPJ

El pasado 8 de marzo de 2017, el CGPJ hizo pública una nota informativa, que en línea con lo que se había venido anunciando, y en el contexto de una reducción general de los asuntos ingresados en los tribunales durante el año 2016, se apunta que, en particular, la jurisdicción penal ha experimentado una disminución del 42 % de asuntos ingresados. Dicha información atribuye dicha bajada de asuntos ingresados a la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal mediante la Ley 41/2015, de 5 de octubre, y en particular de su art. 284.2 que dispone que “con carácter general, los atestados policiales en los que no existe autor conocido del delito denunciado no se remitirán a los Juzgados de Instrucción y de Primera Instancia e Instrucción, donde se resolvían de forma inmediata con un auto de archivo” (p. 2). Así pues, según el CGPJ dicha modificación es la causante de que el número de “diligencias previas” en esos órganos jurisdiccionales haya pasado de “3.7896.427 en 2015 a 1.740.103 el año pasado, lo que representa una disminución del 49.2 por ciento” (p. 2).

Lo anterior, sin embargo, pone de manifiesto, una vez más, el indebido modo en que se están computando los asuntos a los exclusivos efectos de establecer tasas de litigiosidad.

Además, no se hace referencia en dicha información a la modificación del Código Penal mediante la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se derogaron las faltas y por lo tanto con ello desaparecen –tendencialmente– los denominados juicios de faltas, que si bien son reemplazados por los juicios por delitos

leves no es menos cierto que ha comportado la eliminación de múltiples tipos penales. En el momento en que estén accesibles los datos correspondientes al ejercicio 2016, el estudio detallado y contraste del número de juicios de faltas y juicios por delitos leves seguramente pondrá de manifiesto su impacto en la disminución del número total de asuntos ingresados ante los tribunales penales.

En este último sentido, la entonces Fiscal General del Estado en su comparecencia en el Congreso de Diputados del pasado 25 de abril de 2016, atribuía un descenso de alrededor del 5 % los procedimientos penales a la supresión de las faltas y al cese de remisión de los atestados<sup>15</sup>.

Es innegable el impacto que esas dos reformas legislativas han de tener sobre la tasa de litigiosidad penal, pues ambas necesariamente comportan que el número de asuntos que se tramiten ante los juzgados penales sea menor, pero en realidad el mayor impacto de las referidas reformas lo es sobre otra variable no menos relevante del estado de la justicia penal, el de su carga de trabajo, que no coincide, como ahora se dirá, con aquella otra de la tasa de litigiosidad.

## VII. Conclusión: hay que medir bien, pero sobre todo saber qué se quiere medir

El citado informe que en 2013 presentó el Consejo General de la Abogacía para cuestionar los datos de la estadística judicial denunciaba determinados defectos en la elaboración de esta última –en su web puede consultarse un comentario al respecto bajo el siguiente título “La estadística oficial de la Justicia en España. ¿Realidad o ficción?”<sup>16</sup>–.

Es cierto que, como también nosotros hemos tratado de demostrar, la elaboración de la estadística judicial, al menos en el ámbito penal, parte de una serie de premisas que provocan unos resultados no siempre acordes con la realidad que se trata de cuantificar. Pero salvando algún error –como el de atribuir más asuntos penales a los Juzgados de Instrucción que a los Juzgados Mixtos–, el principal reproche que cabe atribuir a la estadística judicial penal es el de confundir los conceptos de litigiosidad y de carga de trabajo, si por el primero lo que quiere establecerse es el número de casos penales que se plantean, y presentar los datos relativos al segundo como si se tratase de los datos del primero. Pero si se advierte dicha confusión, los datos de “litigiosidad” que nos presenta el CGPJ son muy válidos en cuanto carga de trabajo de los juzgados penales y sobre todo permiten formular un juicio crítico, no solo del modo en que se organiza internamente el trabajo en los tribunales penales, sino también, y de manera fundamental, sobre los efectos negativos –y el modo en que habrá que solucionarlo– que al respecto provoca la propia legislación procesal como consecuencia de la previsión de los múltiples procedimientos para la investigación y enjuiciamiento de las infracciones penales, así como de las técnicas exigidas para la sustanciación de cada uno de ellos y la combinación entre ellos.

Los informes del CGPJ ofrecen datos fiables si lo que se trata de evaluar es el volumen de trabajo (*caseload*), pero no una verdadera tasa de litigiosidad entendida esta como el porcentaje de asuntos que los ciudadanos judicializan. La diferencia es fácil de percibir, pues es posible que ante dos asuntos de igual naturaleza uno de ellos, por

<sup>15</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 59, de 25 de abril de 2016, p. 4.

<sup>16</sup> <http://www.abogacia.es/2013/07/24/situacion-actual-de-la-administracion-de-justicia-en-espana-un-analisis-desde-el-derecho-procesal/> (consultado el 21 de marzo de 2017).

diversas razones –reconocimiento o no de los hechos, etc.–, provoque más carga de trabajo que el otro, y ello no ha de comportar una consideración distinta a los efectos de determinar el grado de litigiosidad de una sociedad.

Lógicamente tiene que haber una relación entre ambos parámetros, pero en el primero inciden una serie de factores internos de funcionamiento y gestión de los tribunales así como procesales, y por lo tanto será en ese terreno en el que habrá que incidir para reducir los números conocidos, esto es, para reducir el volumen de trabajo que genera un determinado número de asuntos judiciales, pero a su vez esos mismos números no pueden utilizarse como argumento para ofrecer un peor servicio público de Justicia al ciudadano –entiéndase, por ejemplo, diseñando procesos judiciales de contradicción limitada–.

El reto está, en nuestra opinión, en poder analizar si la carga de trabajo que soportan los tribunales penales está en sintonía con la tasa de litigiosidad, o bien, si a pesar de la reducción de esta última, aquella sigue siendo extremadamente alta, así como en detectar los puntos en los que aparece dicha discrepancia de datos, en la posible constatación de qué tribunales a pesar de tener un menor número de “litigios” tiene una mayor carga de trabajo y tratar de buscar soluciones. Pensamos que solo un panorama en el que ambos indicadores –la litigiosidad y la carga de trabajo– tiendan a un mismo resultado es demostrativo de un sistema procesal y de gestión de los tribunales eficaz.