

El Ministerio Fiscal y el Sistema de Justicia Criminal: elementos para un análisis económico y criminológico¹

Santos Pastor
Universidad Complutense

Rosemary Barberet
Universidad Carlos III

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL MINISTERIO FISCAL COMO ORGANIZACIÓN. MODELOS.—III. VÍCTIMAS Y TESTIGOS.—IV. LA DEMANDA. CRIMEN, ENJUICIAMIENTO Y PENA.—V. EL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD Y LOS ACUERDOS EN MATERIA PENAL. ¿TIENE SENTIDO LA FORMA ACTUAL DE RESOLUCIÓN DE LOS LITIGIOS PENALES?—VI. COSTES SOCIALES.—VII. PRODUCCIÓN. EFICIENCIA. CALIDAD.—VIII. DURACIÓN DE LOS PROCESOS PENALES.—IX. FISCALÍA, PROCESO DE REFORMA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.—X. OBSERVACIONES FINALES.—BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCION

Actualmente, la figura del fiscal está gozando de creciente interés en el ámbito europeo e internacional (véase, por ejemplo, FIJNAUT y GROENHUIJSEN, 2002 y AMBOS, 2000). Sin embargo, se trata de una institución apenas analizada desde una perspectiva económica o criminológica. La investigación económica está centrada principalmente en su papel en el proceso de negociación con los acusados y en los eventuales acuerdos (GROSSMAN y KATZ 1983,

¹ Santos PASTOR agradece el apoyo de la acción del Ministerio de Ciencia y Tecnología –proyecto SEC2000-0094P4-022– y de la Becca del Amo, los comentarios de Rosa BENDALA y la ayuda de Lilitiana MAS-PÓNS. Rosemary BARBERET agradece el apoyo del programa Ramón y Cajal mediante la concesión de su ayuda de investigación.

ADELSTEIN 1998), en su función, dentro del análisis económico de la justicia (LANDES, 1971) y en su papel como instrumento de la política de disuasión y prevención de las actividades criminales (BECKER, 1968). Desde la criminología, y en particular, desde el área denominada «estudios de justicia penal», se estudian cuatro aspectos de la Fiscalía: el poder en sí de perseguir delitos, la organización de las Fiscalías, la actuación del fiscal y la profesión del fiscal². En lo que concierne al caso español, la investigación propia de las ciencias sociales es muy escasa, lo que contrasta con otras aproximaciones, fundamentalmente jurídicas (véase, por todos, DÍEZ-PICAZO 2000).

Las dos perspectivas que forman la base de este trabajo tienen en común la convicción de que cualquier análisis de la Fiscalía debe comenzar por constatar las diferencias entre la retórica jurídica —lo que la ley define y promueve— y lo que ocurre en la realidad. Todavía queda mucho por hacer para esclarecer dichas discrepancias. Carecemos incluso de una agenda de investigación que marque prioridades en cuanto a lo que necesitamos saber empíricamente para orientar posibles reformas. Nuestro deseo es contribuir al análisis de esta institución desde los enfoques arriba mencionados. Las cuestiones principales que abordamos en este trabajo se refieren a la organización del Ministerio Fiscal, al papel y consideración de las víctimas y testigos, la escasez de acuerdos penales, los procesos de reforma y la eficiencia en la prestación del servicio. Dado que

² La perspectiva criminológica convencional sobre la Fiscalía reconoce la enorme importancia de esta figura como máximo representante del poder acusatorio del Estado y, por ende, la figura jurídica emblemática de los principios de la teoría disuasoria. Como contraste, las perspectivas criminológicas más recientes conciben al fiscal como un actor dentro del grupo de trabajo judicial (*courtroom work group*), uno que es miembro de un equipo cuya tarea es reducir la delincuencia y minimizar los daños causados por los delitos a las víctimas y a la comunidad. Esta nueva perspectiva forma parte de la escuela de pensamiento denominada *criminología pacificadora* (*peacemaking criminology*), una perspectiva escéptica de los viejos esquemas combatientes Fiscalía-Defensa, escéptica del valor del castigo como prevención o solución para los problemas delictivos, y deseosa de encontrar nuevas fórmulas para devolver la «paz» al agresor, la víctima, y los ciudadanos afectados por el fenómeno delincencial. Sin embargo, es importante reconocer que desde la criminología, la Fiscalía es un campo de estudio poco investigado. Los manuales de criminología suelen dar más protagonismo a otros elementos del aparato de justicia penal como la policía, los juzgados y las prisiones.

La trayectoria de las investigaciones sobre la Fiscalía es paralela a la trayectoria de la disciplina de estudios sobre justicia penal y desgraciadamente, por el mayor desarrollo de la disciplina en países anglosajones, se suele centrar en los países anglosajones. Los estudios iniciales sobre la Fiscalía reflejan el más puro realismo jurídico, por el cual se intenta desmitificar el poder, las Fiscalías, el trabajo del fiscal y su persona. Dichos estudios dejaron claro la enorme discrecionalidad del fiscal, la importancia de las variables extrajurídicas en la toma de decisiones, la coerción implícita en los procesos de negociación de la pena, el mito de la confrontación fiscal-defensa, y las grandes presiones políticas sobre la figura del fiscal para procesar casos, conseguir condenas y aparentar ante el público como político de «mano dura». Los estudios más recientes siguen esta tradición, pero se centran más en la realidad práctica de la Fiscalía, es decir: ¿qué tipo de intervenciones del fiscal dan mejores resultados a la hora de cumplir con sus objetivos? De ahí que, siguiendo la *mentalidad actuarial* de los estudios de predicción de los años 80, se realizaron estudios para procesar casos, averiguar qué tipos de variables, presentes en la fase de denuncia, pueden predecir que «merece la pena» invertir recursos en una investigación posterior; qué clase de variables pueden predecir la falta de comparecencia tras concesiones de libertad bajo fianza; qué clase de actuaciones de la Fiscalía aportan éxito a la hora de perseguir delincuentes habituales, o reducir la reincidencia de delincuentes particularmente problemáticos (maltratadores en el hogar; drogodependientes; jóvenes); y por último —quizás lo más radical—, ¿cuál sería el mejor rol del fiscal si lo que desea es realmente resolver el problema delictivo y garantizar la paz social, no únicamente cumplir con principios jurídico-procesales? Esta última pregunta es la que plantea la necesidad de establecer Fiscalías de proximidad, que detallaremos en el apartado 7 de este trabajo.

la Fiscalía es una pieza fundamental del sistema de justicia criminal, realizamos algunas estimaciones sobre su coste y eficacia. El trabajo está centrado en el caso español, aunque proporcionamos elementos de comparación con otros países, y en el análisis empírico de la Fiscalía. Más que ser exhaustivos, se ofrece un planteamiento analítico e ilustrativo que puede ser replicado a otros temas.

Qué características debe poseer una «buena Fiscalía». Creemos que una buena justicia criminal debe caracterizarse por la independencia, imparcialidad, competencia, acceso, eficiencia, eficacia, sin dilaciones, de calidad, previsible, equitativa, transparente, responsable, que rinda cuentas. (Véase PASTOR, 2003). Muchos de esos rasgos deben estar presentes, *mutatis mutandi*, en la caracterización de una buena Fiscalía. En correspondencia con ellos, los problemas que se derivarían ante su ausencia podrían agruparse en las siguientes categorías: dependencia, parcialidad, opacidad, corrupción, incompetencia, carácter costoso y farragoso, lejanía y estilo burocrático, ineficiencia, ineficacia, lentitud, mal trato a los usuarios, de pobre calidad de su servicio, imprevisión y autocracia. Buena parte de esos rasgos y problemas son objeto de análisis en este documento, aunque sea de forma introductoria, dado el alcance del mismo.

II. EL MINISTERIO FISCAL COMO ORGANIZACIÓN. MODELOS

En esta sección definimos, en primer lugar, el problema al que se enfrenta, por su propia naturaleza el ministerio fiscal, que deriva de la «relación de agencia»; cualquier política que intente otorgar mayor margen de actuación a los fiscales —que es un elemento central de muchas propuestas políticas— está lastrada por los problemas consustanciales a esa relación, para cuya solución parcial existen, entre otros, los remedios que sugerimos. En segundo lugar ubicamos el papel del fiscal en el conjunto de la política criminal y del sistema de justicia penal. A continuación realizamos una breve presentación de los distintos modelos de Fiscalía, la tendencia a la convergencia entre ellos, las tensiones que plantean y la forma que distintos países tratan de mitigarlas; entre otros, nos referimos a los problemas derivados de la ambigüedad que suscita esa convergencia, a los distintos roles de la Fiscalía, la creciente demanda de diferenciación entre el juez instructor y el de garantías y al posible problema de la falta de independencia. En cuarto lugar describimos sucintamente la organización de la Fiscalía en España y algunos de los problemas que plantea.

Relación de agencia. Como otros empleados, sean públicos o privados, los fiscales están vinculados en su trabajo, por lo que en economía se denomina «relación de agencia». En este tipo de relaciones existe un «agente» que desempeña una actividad por cuenta, en beneficio y representación de un «principal» a cambio de una recompensa. Aunque en última instancia el principal de esta relación sea el conjunto de ciudadanos a cuyo servicio debe estar toda la actividad del sector público, en su forma más inmediata, el principal de cada

empleado público es su jefe, a quien une una relación de agencia inmediata, como existe entre éste y sus superiores y así sucesivamente. Como en otros programas públicos existen, pues, múltiples relaciones de agencia concatenadas. Dos son los problemas que caracterizan las relaciones de agencia: uno se refiere a la dificultad, a veces imposibilidad, de observar la conducta del agente; de ahí que se hable de problemas de observabilidad debidos a la asimetría de información, esto es, a la diferente información que poseen el principal y el agente. El otro problema tiene que ver con las dificultades que comporta controlar la conducta del agente; el principal puede conocer la conducta del agente —por ejemplo, sabe que está prestando poca atención a su cometido—, pero no tiene forma de corregir esa conducta. El problema persiste en aquellas situaciones en las que se sabe que el agente se ha esforzado más de lo esperado pero no se dispone de un mecanismo para recompensar ese esfuerzo adicional. En ambos casos se trata de un problema de rigidez de la estructura de recompensas, sean positivas o negativas, que se adecuen al esfuerzo. Estas relaciones de agencia, y los problemas que provocan, requieren estructuras de incentivos que hagan compatibles los intereses del principal y agente.

¿Qué implicaciones tiene esta relación en el contexto que nos ocupa, a diferencia de otros empleados públicos? Fundamentalmente, la gravedad de las consecuencias negativas que acarrearía que un fiscal o conjunto de ellos pudiesen apartarse de la búsqueda del «interés público» —concepto que, a diferencia de otros contextos, tiene un claro significado porque consiste en desempeñar correctamente una función—, acusando e investigando cuando no debe o no haciéndolo cuando debe, o realizando un esfuerzo en un caso distinto del que requeriría su gravedad. Existen algunos mecanismos que consiguen paliar esos problemas, pero raramente los resuelven del todo, tales como, en el ámbito privado, recompensas monetarias, posibilidades de promoción, reconocimiento dentro de la profesión, o de carácter público, como la inspección, el escrutinio y la información pública³. En las relaciones que nos ocupan ahora es poco frecuente el uso de recompensas monetarias frente a los restantes mecanismos antes citados. A menudo se opta, sin embargo, por reducir el margen de discrecionalidad del agente, esto es, se impone una conducta casi reglada. Este «remedio», que es precisamente común en España y otros países, sacrifica precisamente buena parte del valor que podría añadir el otorgar una mayor discrecionalidad al fiscal. La confianza, en fin, es otro mecanismo de alto valor porque reduce los problemas de agencia —cuando se habla de desconfianza hacia una profesión se está dando a entender que puede haber una sustancial discrepancia entre los intereses del agente y su principal—, pero para conseguirla se requiere tradición. En resumen, cualquier política que intente otorgar mayor margen de actuación a los fiscales —que es un elemento central

³ Como decimos, las relaciones que acabamos de describir sucintamente se dan en las relaciones que vinculan a todos los empleados públicos, y por supuesto a los responsables de éstos, al ejecutivo y a los diputados elegidos. Las mayores similitudes que se nos ocurren, a primera vista, son los inspectores de Hacienda o la propia policía, sin que ello signifique similitudes en rangos o cometidos, claro está.

de muchas propuestas políticas— está lastrada por los problemas antes descritos, para cuya solución parcial existen, entre otros, los remedios que hemos sugerido.

Ministerio fiscal, sistema de justicia penal y política criminal. La Fiscalía es una pieza, central, sin duda, de la política criminal. Ésta tiene como objetivo disminuir los costes sociales de la criminalidad, entendiendo por tales el gasto público en prevención o disuasión, esto es, en policía, justicia, cárceles, en sustitutivos de la pena y otros, los costes privados y los costes indirectos. El gasto privado en prevención o disuasión se traduce en medios personales y materiales y medidas y agentes de seguridad utilizados por empresas y particulares, equipos antirrobo, códigos de seguridad, etc., además de pagos realizados a profesionales en la fase judicial. Menos visibles son los costes indirectos consistentes en tener que rediseñar la planta y equipo, o trasladar la vivienda o la empresa a otro lugar para no sufrir la criminalidad (probabilidad de que suceda o severidad de la pérdida). Y dentro de esos costes, menos visible es todavía la pérdida consistente en la actividad económica y social que no se realiza debido a la criminalidad; éstos pueden ser agrupados en dos categorías, como desincentivos a la creación de valor social debido a la desprotección de los derechos, y desincentivos al intercambio o contratación, como segunda fuente de bienestar. El robo no es, pues, un fenómeno redistributivo entre los ladrones y las víctimas.

Para reducir los costes de la criminalidad está la política criminal, un término de contenido amplio que abarca un gran número de medidas, aunque a veces el mejor mecanismo contra el crimen no sea siquiera la política criminal sino otras políticas públicas; por ejemplo, la política educativa, de empleo, integración social, vivienda, asistencial y otras. Una parte de la política criminal es la política sancionadora, que incluye el Derecho sancionador (el código penal y otras leyes punitivas) y el conjunto de organizaciones encargadas de hacer efectivo dicho Derecho, básicamente la policía, el sistema judicial y el penitenciario. Como el resto de la política criminal —en realidad, de toda política pública—, si no pudiera analizarse la eficiencia por carecer de información sobre los beneficios, habrá de evaluarse la eficacia y el coste de las distintas medidas sancionadoras, y de todo el conjunto sancionador, comparado con otros tipos de política criminal o de política pública. Los objetivos del Derecho sancionador penal consisten en la disuasión o prevención, tanto general como especial, la reinserción, «resocialización» o rehabilitación, la incapacitación («mientras esté en prisión no roba...», mientras esté privado del carné de conducir no cometerá delitos relacionados con el tráfico, etc.) y retribución (que tiene implicaciones, entre otras, sobre la proporcionalidad del castigo). Se trata de objetivos que las sociedades desearían alcanzar en su mayor grado y al mínimo coste.

Fiscalía y sistema de justicia penal. La Fiscalía es una parte del aparato de justicia penal. No hay acuerdo entre los investigadores sobre si dicho aparato es funcional (tiene la capacidad de funcionar de forma eficaz y eficiente) o disfuncional (nunca podrá funcionar como tal dados los objetivos amplios y a

veces contradictorios de los organismos que componen tal sistema, más su alto grado de discrecionalidad a la hora de tomar decisiones) (CAVADINO & DIGNAN, 1997). Sí hay acuerdo en que dicho aparato es un sistema que se compone de varias partes interrelacionadas, y que un cambio en una de ellas afecta a las demás. Como hemos comentado, la actuación de la Fiscalía depende en parte de la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y de la misma forma, la actuación de la Fiscalía también condiciona –abiertamente o más sutilmente– la actuación de dichos cuerpos. Asimismo, cambios en la actuación de la Fiscalía afectarán la carga de trabajo judicial y penitenciaria.

Modelos de ministerio fiscal en el Derecho comparado y convergencia de modelos. En los sistemas penales occidentales, la organización del ministerio fiscal responde a un *continuo* cuyos extremos, que podríamos considerar como *tipos ideales*, son el modelo acusatorio y el modelo inquisitivo. Los sistemas fiscales cercanos al modelo acusatorio se caracterizan por un alto grado de discrecionalidad, un alto grado de control sobre la investigación de los casos, y un rol basado en la obtención de condenas. Se atribuye además al fiscal la función de estimular reformas en política criminal. Los sistemas fiscales cercanos al modelo inquisitivo se caracterizan por un alto grado de control sobre la discrecionalidad, un control compartido sobre la investigación de los casos, y un rol basado en buscar justicia para todas las partes interesadas. Denominamos esta diferenciación un *continuo* porque numerosos investigadores del mundo jurídico y de las ciencias sociales han remarcado que, en la práctica, pocos sistemas fiscales se corresponden a los extremos. Incluso en los Estados Unidos, que sería para muchos el ejemplo por excelencia del modelo acusatorio, se argumenta que el modelo acusatorio estadounidense es actualmente más mito que realidad. WALTHER (2000) atribuye la dilución del modelo estrictamente acusatorio a las presiones políticas para obtener una conducta ética y profesional del fiscal. Esta presión se hace evidente en los estándares de la *American Bar Association* que claramente conciben el rol del fiscal en garantizar la calidad global de la justicia. De la misma manera, en los Estados Unidos las consecuencias del nuevo modelo de «Fiscalía de proximidad» también han exigido un cambio en el rol tradicional de fiscal, que ahora se percibe cada vez más como uno de resolución de problemas de los ciudadanos.

Convergencia. Este ejemplo estadounidense nos lleva al fenómeno más amplio remarcado por otros expertos que es la *convergencia* entre los dos modelos (MERRYMAN, 1985: 126; JEHLE, 2000; AMBOS, 2000; BALLOTA *et al.*, 2002). Dicha convergencia refleja la incertidumbre sobre qué sistema es «mejor». La incertidumbre se capta desde los dos extremos: en España el sistema se ha ido perfilando poco a poco como sistema mixto; en Inglaterra los informes de la Royal Commission (1993) plantearon reformas judiciales hacia un modelo más inquisitivo, que luego se rechazaron: no se tenía claro si realmente había tantas diferencias entre los dos sistemas (WHITE, 1999). Además, la escasa investigación existente en esta materia sugiere que los abusos de poder son posibles en los dos sistemas. Algunos sugieren que parte de la lla-

mada convergencia responde a la realidad del *courtroom workgroup* (*grupo de trabajo judicial*), es decir, a las presiones ejercidas sobre el sistema para procesar los casos y la necesidad de que los actores judiciales se «lleven bien»; y argumentan que cualquier sistema puro resultaría disfuncional por su lentitud y por la acritud que generaría entre las partes (CLYNCH & NEUBAUER, 1981). Esta *cultura judicial* hace poco prácticas las posiciones estereotipadas de enfrentamiento, porque dicho enfrentamiento no encaja con la convivencia diaria de las partes ni facilita la resolución eficiente de los procesos. Dicha convergencia, que caracteriza de alguna manera también al sistema español, genera confusión porque crea ambigüedad en dos aspectos interrelacionados: la función de la Fiscalía y el rol del fiscal. Ante esta situación en algunos países, como Inglaterra, donde la Fiscalía de la Corona (*Crown Prosecution Service*) sólo existe desde 1986 –antes era una tarea ejercida por abogados empleados por la policía–, además de las normas jurídicas existe un *mission statement*⁴ (declaraciones de valores y objetivos) para la Fiscalía y un código de actuación que orienta la acción discrecional del fiscal. Estos documentos sirven para sentar las bases de actuación del fiscal y definir sus prioridades, y se redactan en un lenguaje claro para que el ciudadano de a pie pueda entenderlos, y forman parte del enfoque del nuevo «gerencialismo» británico y la exigencia de transparencia de los organismos públicos y rendición de cuentas de su labor a los ciudadanos. En jurisdicciones que no fijan con objetivos claros para la Fiscalía, la ambigüedad del sistema mixto puede dar lugar a la ampliación de funciones de una figura que resulta por ello mal definida.

Roles del fiscal. En algunos países, como Alemania y Bélgica, la Fiscalía se responsabiliza cada vez más de la imposición de medidas cuasi-penales sin intervención judicial, como son los programas de *diversion* (ALBRECHT, 2000). En otras jurisdicciones el fiscal se responsabiliza de los servicios de asistencia a la víctima y mediación. En los Estados Unidos, MCDONALD, en su libro clásico titulado *The Prosecutor* (1979) argumenta que el fiscal maneja varios *dominios*, pero básicamente se puede ceñir al rol jurídico, político y de gestión, roles que se retroalimentan. Por ejemplo, el rol jurídico no se limita a sus diversas actuaciones judiciales sino también como orientador de la investigación policial. De esta forma, el poder discrecional del fiscal que se manifiesta en directivas sutiles o no tan sutiles a la policía de qué tipos de delitos se «tomarán en serio» tiene fuertes repercusiones a la hora de definir la política judicial de su jurisdicción territori-

⁴ «Nuestra visión: ser una autoridad de persecución de renombre, proporcionando el mejor servicio posible a la sociedad. Queremos ser una organización profesional que valora toda su gente, ejerce siguiendo estándares altos, inspira orgullo y trabaja en colaboración con los demás.

Nuestros valores: reflejan el tipo de actitudes y conducta que queremos fomentar en este Servicio. Queremos ser abiertos y honestos, y asegurar que la gente pueda dar su opinión antes de tomar decisiones, trabajar en colaboración con nuestros colegas y otras agencias para obtener el mejor resultado, y comprometernos absolutamente a la integridad personal y profesional y la toma de decisiones independiente.

El objetivo del Servicio refleja las prioridades del Gobierno para la justicia penal. Dicho objetivo es contribuir a la reducción de la delincuencia e incrementar la confianza del público en el sistema de justicia penal mediante el tratamiento justo e independiente de los casos y mediante la representación firme, justa y efectiva en los juzgados.» (Crown Prosecution Service, 2001: 4).

al. De la misma forma, el fiscal puede ser responsable de gestionar programas de asistencia a las víctimas y testigos, lo cual repercute en el ámbito jurídico: cuanto mejor se trate a las víctimas, mejor será su colaboración con la Fiscalía y con la justicia en general y en la construcción de la política criminal (una política criminal sensible a las necesidades y la participación de la víctima en el proceso penal). Al encomendarle velar —por cierto, igual que en España— por el interés social, el fiscal puede tener encomendadas ciertas “ta-reas” de política criminal, un papel que parece chocar, sin embargo, en el sistema español. Pero si se toma en serio lo de «velar por el interés social» también corresponde al fiscal español captar qué es ese interés social y desarrollar medidas para velar por él. Hasta el momento, incluso en Estados Unidos, la primera parte de la tarea de «velar por el interés social» no se ha hecho de forma sistemática; las Fiscalías en pocas ocasiones encargan encuestas de opinión pública ni dedican mucho tiempo a descubrir lo que es el interés social, y se suelen fiar de las opiniones de las personas con quienes entran en contacto o quizás de lo que leen en la prensa. Sólo recientemente, en los programas de Fiscalía de proximidad, se percibe un esfuerzo de la Fiscalía en este sentido, porque en dichos programas el fiscal sale de su despacho y acude a reuniones de asociaciones de vecinos, de ONGs, etc., para conocer sus preocupaciones. Sin embargo, incluso este tipo de «acercamiento a la comunidad», si no se hace de forma sistemática, es peligroso porque el fiscal puede caer preso de grupos de interés que reflejan actitudes que quizás no sean de la «comunidad». En cuanto a la segunda parte del mandato —el desarrollo de medidas— las medidas desarrolladas son cada vez más diversas y convierten parte de las funciones del fiscal en las propias de un asistente social o en el llamado «agente de servicios» (*broker of services*) y van más allá de la formación jurídica que se suele proporcionar al fiscal. Las críticas son similares a las de cualquier ampliación de roles y funciones. Si la ampliación del rol no genera conflictos de rol, si se gestiona bien y se coordina con los otros organismos implicados en el aparato de justicia penal, y si existen recursos y formación, esta ampliación puede ser factible. Con todo, diluir la especialización jurídica del fiscal es despilfarrar, hasta cierto modo, un recurso escaso y costoso.

Juez de garantías y juez de instrucción. En los sistemas donde la instrucción es responsabilidad de un juez instructor, es objeto de creciente atención en los últimos años la cuestión acerca de si el juez instructor debe tomar decisiones fundamentales de esa fase, como es acordar la detención, intervenir las comunicaciones, la violación del domicilio, etc., o si por el contrario debe atribuirse esa función a un juez de garantías que evite posibles sesgos del instructor y una eventual desprotección del acusado. (Véase DÍEZ-PICAZO 2002, págs. 134-140).

El problema de la independencia. En el sistema estadounidense el fiscal jefe, al ser normalmente un cargo elegido, puede ser vulnerable a las presiones políticas del momento. Esa vulnerabilidad está presente en todos los sistemas; desde luego no tiene por qué ser menor allí donde son designados por el ejecutivo. Seguramente no se trata tanto de si la Fiscalía debe ser independiente como del grado de independencia que deben tener los fiscales individualmente. En el caso español, el Fiscal General del Estado tiene una apreciable dependencia del eje-

cutivo, que tiene el poder de nombrarlo y removerlo. Por esa vía, dada la relación de dependencia y jerarquía, existe también cierto riesgo de dependencia de los distintos fiscales respecto al ejecutivo. Sin embargo, ésta está atenuada por las distintas garantías de que gozan los fiscales en el desempeño de su función. Una vez establecidas las debidas garantías frente a posibles intromisiones del ejecutivo a través del Fiscal General del Estado, no encontramos argumentos fuertes a favor de la independencia de la Fiscalía en modelos como el español. En otras latitudes, donde el fiscal es elegido por los ciudadanos, la fuente de legitimidad es distinta y el fiscal jefe de cada distrito es independiente, pero no lo son los demás fiscales, que tienen una dependencia plena del fiscal del distrito.

La organización de la Fiscalía en España. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 435 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el ministerio fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social⁵. El terreno en el que opera el fiscal español es el sistema judicial, aunque su labor guarda una estrecha relación con el primer eslabón del sistema penal, el policial, y el tercero, el penitenciario. En el sistema español, la instrucción se realiza por un juez instructor; y la Fiscalía lleva a cabo la investigación y la acusación y para ello recaba, cuenta y depende de la colaboración de la policía. Sin embargo, en la Ley del Menor de 2000 se optó por un diseño del ministerio fiscal muy similar al que desempeña en los sistemas acusatorios; el fiscal es responsable de la instrucción y el juez es un juez de garantías. (Algunos pensaron que este diseño era un ensayo para abordar después, en el mismo sentido, el cambio del papel del fiscal tanto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim) como en su Estatuto. Tras las reformas efectuadas en la LECrim para el establecimiento de los juicios rápidos, parece que se ha optado por parchear de nuevo esta ley, eludiendo así un cambio en profundidad del procedimiento penal, reclamado por algunos desde hace años) En el modelo español, el fiscal es una parte, con sus características propias, similar a la otra parte, la defensa, y el juez debe mantener una posición equidistante respecto a ambas. Esto choca con la percepción que de su función tienen algunos fiscales, especialmente aquellos que entraron a la profesión con el régimen anterior a mediados de los ochenta⁶. En las entrevistas no

⁵ «El fiscal promueve la acción de la justicia en defensa del interés social, y por ello debe mostrar una actitud particularmente receptiva de lo que constituye el sentir social en el tratamiento de aquellas formas de delincuencia que representan un peligro mayor para la buena convivencia y para el bienestar de los ciudadanos.» (Declaración del Fiscal General del Estado, Congreso 2 de abril de 2002.—núm. 459 14779).

⁶ Hasta mediados de los ochenta (cuando se aprobó la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985), el acceso a la profesión de juez y fiscal se producía en las mismas pruebas. Se comenta en la profesión que con frecuencia los mejores candidatos optaban por la Fiscalía, entre otras razones, porque estaban ubicadas en las capitales de provincia, mientras que los jueces accedían generalmente como primer destino a partidos judiciales ubicados en recónditos lugares. Además, cada cierto tiempo los fiscales podían devenir jueces si lo deseaban. Esta situación histórica contribuyó a configurar una autoestima profesional equivalente, si no mayor, a la de los jueces.

estructuradas que hemos realizado para este proyecto aparece de forma recurrente la sensación de algunos fiscales «como si fueran» poder judicial, aunque por obvias razones legales, sustanciales y conceptuales no lo son. A primeros del año 2000 el régimen de acceso ha vuelto a ser común en parte; así, la promoción de la escuela judicial correspondiente al curso 2001/2002 tenía entre sus miembros a jueces y fiscales, aunque ello no ha cambiado la posición de unos y otros. Es discutible que fuera bueno lo que algunos califican de «promiscuidad profesional», que se daba antes de mediados de los ochenta en las relaciones entre jueces y fiscales al ser sus funciones «intercambiables». Como cuestionable sería, si existiera, una excesiva proximidad en las relaciones de jueces y fiscales en la práctica profesional cotidiana, algo que es más probable cuanto menor sea el tamaño de la organización. (La Audiencia Nacional es por ello un ámbito de riesgo potencial a este respecto). Otro aspecto destacable en el plano organizativo, común a otros empleados públicos, pero no en los jueces, se refiere a la relación de jerarquía y dependencia de los fiscales respecto al fiscal jefe de cada provincia. Problemática resulta la existencia de un fiscal del Tribunal Superior que no tiene posición jerárquica alguna respecto a los demás fiscales jefes provinciales. Aquél suele ser el fiscal jefe de la provincia donde está la sede del Tribunal Superior. Los fiscales residen en las capitales de provincia y en algunas agrupaciones fiscales que tienen su sede en lugares distintos a las capitales de provincia; generalmente en municipios de elevada población o ubicados en zonas alejadas de la capital que, de no tener el fiscal próximo, se verían desasistidas. Con alguna frecuencia se escuchan quejas acerca de la renuncia de algunos fiscales a residir en lugares distintos a las capitales de provincia o grandes núcleos urbanos. La implantación de los llamados juicios rápidos ha vuelto a poner esta cuestión sobre la mesa. No parece que haya problemas de falta de competencia profesional de los fiscales españoles en lo que a conocimiento del Derecho se refiere. Más controvertido es si poseen, sobre todo en los primeros años del oficio, una formación criminológica adecuada.

III. VÍCTIMAS Y TESTIGOS

Una cuestión fundamental que surge en los delitos, como en cualquier acción dañosa, es la reparación de las víctimas. Desgraciadamente en la práctica forense esta faceta es una de las más descuidadas y todavía hay un importante grado de postergación de las víctimas y su defensa. Sea cual sea el modelo de la Fiscalía, la colaboración de las víctimas y testigos de los delitos es clave para el papel del fiscal. Son las víctimas y testigos quienes deciden denunciar, proporcionar pruebas, identificar al acusado y prestar testimonio; sin ellas, la mayoría de los actos punibles se desconocerían y no llegarían a la justicia. A pesar de que existe base jurídica para velar por los intereses de las víctimas, en España el ministerio fiscal no ha promovido servicios especiales para las mismas; por ejemplo, las nuevas oficinas de asistencia a las víctimas gestionadas por el Ministerio de Justicia y por las Comunidades Autónomas no cuentan, que

sepamos, con apoyo especial del ministerio fiscal. Esta pasividad resulta sorprendente si observamos la experiencia de otros países, donde existe un creciente interés en las políticas de ayuda a las víctimas en la creencia de que dicho interés repercute en la buena colaboración de las víctimas a la hora de prestar testimonio. Aunque es cierto que los programas de asistencia a las víctimas no siempre corren a cargo del ministerio fiscal, son los fiscales quienes proporcionan un empuje importante al desarrollo de dichos programas. Así, el *Crown Prosecution Service* en Inglaterra promulgó su «Declaración sobre el Tratamiento de las Víctimas y los Testigos» (1993). Esta declaración se compromete a la «comprensión y sensibilidad hacia las víctimas» y promueve, en sus acciones concretas, el intento de concertar fechas de comparecencia que sean convenientes para la víctima, la posibilidad de prestar testimonio por vídeo-enlace en el caso de los menores de edad, el intento de utilizar la víctima de forma eficiente en el juicio oral —es decir, no obligarle a comparecer si no es necesario— y reembolsar los gastos de desplazamiento de los testigos en un plazo de 5-10 días. (En 2001-2002, el 98,2% de dichos gastos fueron reembolsados dentro del plazo prometido). Otras innovaciones adoptadas en Inglaterra incluyen un servicio especial de atención a testigos en los juzgados y la introducción de declaraciones de la víctima —este último, promovido por un grupo de trabajo liderado por el director de la Fiscalía en 1995—. www.cps.gov.uk/Home/VictimsAndWitnesses/). La Fiscalía debiera estar más interesada en el buen trato a las víctimas y testigos y adoptar medidas en consonancia.

Las víctimas son vulnerables a la instrumentalización por parte de la Fiscalía. No hay justificación para tratar a las víctimas por su valor como meros testigos. Tampoco para que los fiscales sean los únicos responsables de las víctimas, ni siquiera tienen por qué ser los principales responsables de ellas; las Comunidades Autónomas con competencia en materia de justicia pueden ser más eficaces en la protección de cierto tipo de víctimas de violencia doméstica y de otro tipo, por su capacidad de enlazar a éstas con servicios que dependen de ellas. La víctima merece un buen trato por parte de la justicia y los servicios públicos en general —incluso si no es testigo o decide no denunciar. De hecho, en muchos servicios de atención a la víctima, incluso en nuestro país, no es preciso haber denunciado el delito ni tener la intención de hacerlo. Merecen este trato por razones de compasión humana y porque es una demanda social a la que deben responder las autoridades públicas como responsables de la política criminal. El creciente interés en la víctima del delito en las últimas décadas, en este país y en otros de nuestro entorno, responde en parte también a los resultados de la investigación en victimología: mientras que algunas investigaciones sugieren el efecto catártico de proceder con un caso penal, muchas otras apuntan que éste causa una *victimación secundaria* por la cual la víctima es doblemente victimizada al tener que sufrir también los abusos del aparato de justicia penal (violaciones de intimidad, demoras, humillaciones, etc.). Es esta victimación secundaria la que tratan de evitar las políticas criminales que centran la atención de la Fiscalía en ayudar —jurídicamente, socialmente y psicológicamente— a la víctima del delito. Curiosamente, en España todavía no exis-

te movimiento a favor de los derechos de la víctima, aparte de las víctimas del terrorismo, que pudiese orientar las respuestas a las necesidades de las víctimas. Estamos empezando a responder a las necesidades concretas de las víctimas, pero todavía queda mucho camino por andar. Como ejemplo concreto, hemos progresado en la provisión de servicios de asistencia a la víctima, pero la respuesta de los juzgados a las necesidades de los testigos (acompañamiento; salas especiales de espera; guarderías y transporte; servicios de traducción; servicios de protección; servicios especiales para víctimas vulnerables) está todavía sin desarrollar.

Subestimación de daños y civilización del Derecho penal. Las indemnizaciones por daños que se fijan en las piezas separadas no guardan relación con la magnitud de la pérdida sufrida. Es verdad que esta subestimación no se da sólo en la jurisdicción penal. Desde hace ya algunos años se viene reclamando una mayor «civilización» del Derecho penal, algo que, entre otros cometidos, conllevaría un mayor protagonismo de las víctimas, de su papel en el proceso penal y de la protección de sus derechos. Probablemente esta insuficiente valoración de las pérdidas, y la nula consideración de los daños colaterales se deba a la imposibilidad real de obtener una indemnización. En este sentido, la Ley de Ayuda y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y Contra la Libertad Sexual formalizaba una cierta «responsabilidad subsidiaria» de la Administración, constituyendo una Comisión Nacional (que se ubicaba en el Ministerio de Hacienda) destinada a conceder indemnizaciones a las víctimas. Por lo que sabemos, son muy escasas las ayudas que se han hecho efectivas.

La aportación privada en la aplicación de la ley y protección de derechos. ¿Qué justificación tiene la intervención del ministerio público? Si alguien roba el automóvil o causa otro tipo de daño a una persona, ¿por qué no dejar que ésta resuelva su problema invirtiendo esfuerzos en identificar, detener, poner a disposición judicial y formular la acusación y obtener la compensación debida por el daño causado? Además de consideraciones distributivas, algunas de esas actividades comportan el ejercicio de un poder, como la capacidad de detener, que es mejor que monopolice el Estado (en jerga económica, hay un argumento de «monopolio natural» para que el Estado ejerza el monopolio de la fuerza con arreglo a ciertas pautas). La actuación privada generaría ventajas para terceros, consistentes en disuadir y prevenir la comisión de delitos, actuación que sería escasa si el particular no se ve resarcido de parte de los costes en que incurriera (de nuevo, en jerga económica, hay «efectos externos» positivos en la actuación privada). Estas y otras razones aconsejan cierto grado de intervención pública en algunas fases, pero no en todas, pues no desnaturalizan el papel central de las víctimas de los delitos y tampoco justifican su postergación cuando éstas estén en disposición de desempeñar un papel activo en el proceso y en la fase previa y posterior al mismo. Esta cuestión tiene más trascendencia, aunque sólo la apuntemos aquí, y se refiere al papel de los sujetos públicos y privados en hacer que se aplique la ley y se cumplan las obligaciones generalmente, ámbitos ubicados en el Derecho público sancionador, tanto de las infracciones administrativas como penales. En nuestro mundo hay experien-

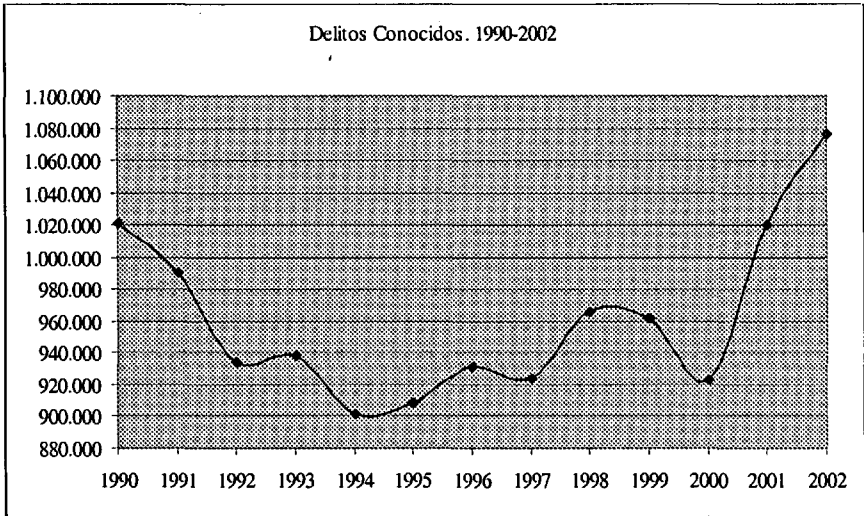
cias de acción privada en la defensa de la ley, tanto en el ámbito penal (por ejemplo, la acción popular), como en el administrativo (por ejemplo, en materia urbanística y, aunque escasa todavía, ambiental). Los particulares pueden proporcionar información de la que carece el actor público —supo quién arrojó residuos en un entorno natural, quién conducía a 260 klm/h, quién construyó lo que no debía,...—, aportar recursos en cualquiera de las fases de la aplicación de la ley y contribuir de otras maneras. En síntesis, hay un gran espacio apenas explorado para que los particulares ayuden a los sujetos públicos, sea la Fiscalía, la agencia de medio ambiente o la policía de tráfico, a hacer efectivo el cumplimiento de las normas en cuestión y se trataría de establecer incentivos para que esa colaboración fuera mayor.

IV. LA DEMANDA. CRIMEN, ENJUICIAMIENTO Y PENA

Como hemos dicho, la justicia penal comprende la actuación de cuatro tipos de instituciones: policía, Fiscalía, órganos judiciales e instituciones penitenciarias. El análisis del tipo de usuarios de cada una de estas instituciones de la justicia penal, los motivos por los que acuden (o van a parar) a ella y los resultados que obtienen es algo que debiera llevarse a cabo. Un conjunto de temas de singular interés, que requiere información fiable y sistemática se refiere a los tipos de delitos, los procedimientos mediante los cuales se acusa, juzga o castiga, la presencia de las víctimas, el número de acusados, la frecuencia con que se produce el acuerdo (o sentencia de conformidad), la frecuencia con que se da la reincidencia absuelve o condena, a qué tipo de pena y con qué duración, y la frecuencia con que se adopta la prisión provisional y la libertad condicional. Lamentablemente muy pocas de estas cuestiones pueden responderse con la actual estadística policial, fiscal, judicial y penitenciaria. A menudo, además de pereza, abandono, desinterés y falta de conocimiento, la falta de respuesta es fruto de la opacidad que caracteriza a alguna de esas instituciones. A continuación resumiremos unos pocos datos generales que pueden resultar de interés (otros aparecen en otras partes del documento).

Datos de la policía. El número de delitos denunciados durante 2000 entre Policía Nacional (68%), Guardia Civil (28%) y Ertzaintza (4%) (no incluye Mossos d'Esquadra) fue de 923.270 (INE, *España en cifras*, 2003). El avance de información del Ministerio del Interior indica que en 2001 y 2002 fue de 1.020.000 y 1.078.000, respectivamente. Cuando se examina la evolución creciente de los delitos denunciados resulta llamativo el descenso acaecido durante el año 2000 en la tendencia creciente de la criminalidad observada como patrón desde 1995. Algunos interpretan que tal descenso fue fruto del plan Policía 2000 adoptado por el Ministerio del Interior; de ser así, dicho plan habría mostrado su escasa eficacia al ver lo que sucedió en los años siguientes.

FIGURA 1
Datos de la policía. Delitos denunciados durante 2000



Fuente. *Ministerio del Interior. Memoria.*

Datos de la Fiscalía y del sistema judicial. La Memoria de la Fiscalía no engarza su información con la de la policía y tampoco con la del sistema judicial. Su punto de arranque no son los delitos conocidos por la policía que son objeto de ulterior acusación sino que comienza con la cifra de diligencias previas por delitos, que no equivale en modo alguno ni a los delitos cometidos ni a los detenidos ni a las causas que suscitan aquéllos o éstos. Estrictamente debieran coincidir con las que computa la estadística judicial, pero tampoco coincide, y ello no es debido a diferencia de perspectiva alguna. La memoria correspondiente a 2001 indica que el número de diligencias previas fue de 3.525.036. En la evolución quinquenal de las diligencias previas desde 1985 hasta 2000, aunque se refleja un aumento, el ritmo de crecimiento era descendente: 80% entre 1985 y 1990; 33% entre 1990 y 1995; 29% entre 1995 y 2000. Sin embargo, la cifra de 2001 representa un aumento equivalente a la mitad de todo el quinquenio 1995-2000 en un solo año.

TABLA 1
Delitos Conocidos y Diligencias Previas

	<u>Delitos conocidos</u>	<u>Diligencias M. Fiscal</u>
1990	1.021.050	2.047.481
1995	908.264	2.733.020
2000	923.270	3.525.036
2001	1.020.213	4.036.710

Fuente: *Memorias del Ministerio del Interior y del Fiscal General del Estado.*

¿En qué se transforman las diligencias? La voluminosa cifra de diligencias previas termina por transformarse en unos pocos casos que serán objeto de enjuiciamiento ulterior. La mayoría se archiva por desconocimiento del autor o por no ser delito, y lo que queda son principalmente juicios de faltas, procedimientos abreviados ante los Juzgados de lo Penal y Audiencias, sumarios y juicios con jurado, pero en total lo que es objeto de enjuiciamiento representa menos del 15% de las diligencias.

TABLA 2
Diligencias terminadas durante el año 2001

	<u>2001</u>	<u>Distribución %</u>
Acumulación e inhibidas	433.560	13,0
Archivo. No delito	451.933	13,6
Archivo. Autor desconocido	2.042.593	61,3
Decaradas Faltas	254.497	7,6
Convertidas en sumario	1.497	0,0
Transformadas a jurado	328	0,0
Tramitadas PA	149.942	4,5
Total	3.334.350	100,0
Procedimientos abreviados		
Proc. Abreviado J. Penal	122.892	3,7
Proc. Abreviado Audiencia	4.671	0,1

Fuente: *Memoria del Fiscal General del Estado.*

Obsérvese que la suma de procedimientos abreviados ante los Juzgados de lo Penal y Audiencias no coincide con el total tramitado por procedimiento abreviado, sin que se proporcione explicación alguna de esta discrepancia. Nótese además que se trata de causas terminadas, no de las ingresadas.

Sin embargo, según las estadísticas judiciales (véase *Memoria* del CGPJ), el año 2000 ingresaron 4,5 millones de diligencias (frente a las 3,5 que señala la Fiscalía) y se tradujeron finalmente en 345.000 juicios de faltas (254.000 según la Fiscalía), 126.000 delitos enjuiciados como procedimiento abreviado por los Juzgados de lo Penal (123.000 según la Fiscalía) y unos 30.000 delitos enjuiciados por las Audiencias Provinciales (4.700 según la Fiscalía).⁷ Además de las cifras anteriores, hubo porcentajes residuales, menos del 0,3%, enjuiciados en el Juzgado Central de Instrucción y en la Audiencia Nacional. Limitándonos a los delitos, durante el año 2000 los enjuiciados por los Juzgados de lo Penal totalizaban 126.000 (82%) y algo menos de 30.000 los juzgados por las Audiencias (18%). Del conjunto de casos examinados por las Audiencias Provinciales los procedimientos enjuiciados en primera o única instancia equivalen a la quinta parte; el resto son apelaciones.

Frecuencia con que se apela. De acuerdo con la estadística judicial el año 2000 entre el 10% y 20% de las sentencias sobre juicios de faltas es objeto de apelación. Se apela más del 40% de las sentencias de los Juzgados de lo Penal (descontadas las que son de conformidad). Aproximadamente el 10% de las sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales y la Audiencia Nacional son objeto de recurso ante el Tribunal Supremo. El número de asuntos ingresados en la Sala Segunda del Tribunal Supremo a partir del año 2000 ha ido descendiendo debido a la reforma del artículo 14 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que modificó la competencia de la Sala estableciendo un límite más alto de penas para poder recurrir en casación. (4.300 asuntos en 2000 frente a 6.300 en 1999).

Signo de las sentencias. Menos de la mitad de las sentencias sobre juicios de faltas son condenatorias. La frecuencia de la absolución los juicios de faltas suele ser mayor porque, según la *Memoria* de la Fiscalía, con frecuencia no comparecen las víctimas o los testigos y, al no haber habitualmente otros medios de prueba, el caso ha de darse por resuelto. En los Juzgados de lo Penal el 80% de las sentencias dictadas fue de carácter condenatorio. Ese porcentaje fue más elevado incluso —el 97%— cuando se trató de sentencias en las que medió la conformidad del acusado. Cuando no hubo conformidad del acusado, recayó una condena en el 70% de los casos. En la Audiencias Provinciales tres de cada cuatro sentencias dictadas en procedimientos en única instancia fueron condenatorias; este porcentaje fue mayor en los juicios por jurado y sumarios (86%) que en los de procedimientos abreviados (78%). En cuanto a las apelaciones, cuando versaban sobre delitos, se confirmó el 75% de las sentencias apeladas, y cuando versaban sobre faltas se confirmó en el 68% de los casos. La Sala Segunda estima aproximadamente el 30% de los recursos de casación. En el Tribunal Constitucional las sentencias estiman el recurso entre el 43 y 58% de los casos (en 2001 fue del 45%).

⁷ Aunque si restásemos a las 150.000 diligencias terminadas por procedimiento abreviado las 123.000 que fueron a los Juzgados de lo Penal resultaría una cifra más cercana, 27.000 procedimientos abreviados, en las Audiencias. De otra parte, el hecho de que parte de las diligencias previas de 2000 sean enjuiciadas durante 2001 (y algunas incluso durante 2002) no afecta sustancialmente a la impresión que proporcionan estos datos.

Tipo de delitos. La *Memoria* del Fiscal General del Estado indica que el 80% de los casos denunciados durante 2001 eran infracciones contra el patrimonio. De ellas, el hurto representaba más del 40%, seguido del robo con fuerza –que representaba el 25%–, los daños (algo más del 10%) y el robo con violencia (algo más del 5%). El segundo grupo en importancia numérica son los delitos contra las personas –lesiones en su casi totalidad–, que representan algo menos del 10% de todos los delitos. Por otro lado, aunque su importancia numérica no es muy elevada sobre el conjunto, su gravedad es tal, que en la *Memoria* suele prestarse atención singular a los delitos de violencia familiar, agresiones sexuales, tráfico de drogas y delincuencia económica. También suele ser objeto de atención especial en las últimas memorias el tema de delincuencia y extranjería. Aunque existe cierta coincidencia en los grandes trazos entre la información de la Fiscalía y la de la estadística judicial, la disparidad es notable y sólo se explica parcialmente por el hecho de que la estadística judicial se refiere a asuntos resueltos.

TABLA 3
Delitos, según su naturaleza y penas impuestas. Audiencias Provinciales y Juzgados de lo Penal. 2000

	Total	Prisión	Arresto	Multa	Priv Carnet Conducir	Inhabilitación	No Consta
Total	98.500	53.137	9.359	12.780	21.458	1.323	443
Homicidio y formas	4.891	3.194	859	708	106	2	22
Contra la libertad	643	469	64	96	1	3	10
Contra la libertad sexual	993	646	15	327	0	1	4
Omisión del deber de socorro	24	12	6	6	0	0	0
Contra la intimidad y el honor	110	42	23	41	0	0	4
Contra las relaciones familiares	1.970	110	1.815	30	1	2	12
Contra el patrimonio	39.256	29.547	5.153	4.362	89	11	94
Contra el medio ambiente y ordenación del territorio	108	40	5	52	1	9	1
Contra la salud pública	4.683	3.040	158	196	15	1.259	15
Contra la seguridad del tráfico	7.278	7.007	94	95	70	1	11
De las falsedades	26.437	740	477	4.304	20.821	6	89
Contra la Administración pública y de justicia	1.880	1.519	106	230	15	4	6
Contra el orden público	2.891	861	175	1.773	46	19	17
Concurso de delitos	7.052	5.835	395	521	289	5	7
No consta	284	75	14	39	4	1	151

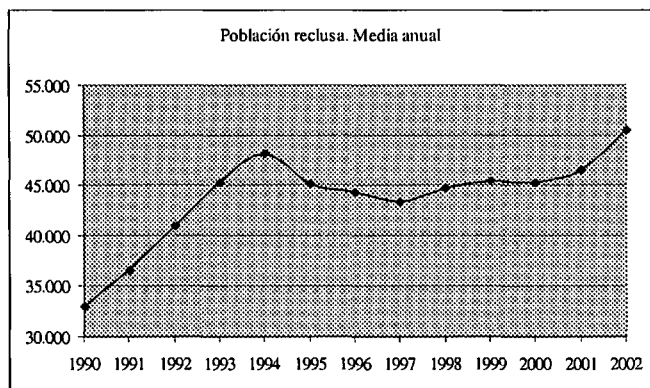
Fuente: Ine <http://www.ine.es/especif/especifjust02.pdf>; no obstante, la fuente de información originaria son los órganos judiciales citados.

Instituciones penitenciarias. La media anual de población reclusa durante el año 2000 fue de 45.298 reclusos, de los cuales 39.109 estaban en prisiones que dependen del Estado y 6.189 en prisiones que dependen de la Generalitat de Cataluña. La población reclusa en septiembre 2002 era ya de 51.454 (Ine, <http://www.ine.es/inebase/cgi/um>). En comparación con el año precedente, las cifras de población penitenciaria aumentaron un 10,5% en 2001 y en un 5,5% en 2002. La cifra de población reclusa viene aumentando desde 1997. Hay un descenso del número de presos preventivos y aumento de los penados. Aquéllos representaban en el año 2000 el 23% de la población internada en prisiones. Más del 80% de la población reclusa se encuentra en situación de segundo o tercer grado. Respecto a la población, en 2002 había 113 internos por cada cien mil habitantes, una cifra superior a la de los países de nuestro entorno. Como referencia, esa cifra era en Francia, en 1998, de 98, aunque en dicho país la cifra de presos preventivos era mayor y representaba el 39% del total. Sin computar los gastos de amortización de la planta e infraestructuras, en 2000 el gasto público por recluso superaba los dos millones doscientas mil pesetas en el ámbito de la D.G. de Instituciones Penitenciarias y los dos millones y medio en el ámbito de la C.A. de Cataluña.

TABLA 4
Población reclusa según la situación procesal: 27.12.2002

	Total	(%)
Preventivos	11.815	22,8
Penados	40.048	77,2
TOTAL	51.863	100

FIGURA 2



Fuente: Dirección General de Instituciones Penitenciarias

Balance sobre la pirámide del sistema de justicia criminal. A falta de mayor precisión por parte de las autoridades responsables de suministrar información, las cifras anteriores proporcionan una aproximación acerca de la forma de la pirámide de los delitos y las penas, desde los conocidos (que son menos de los cometidos) hasta el internamiento en prisión. Obviamente, las cifras y frecuencias difieren entre delitos y faltas y dentro de aquéllos entre los de mayor y menor gravedad; generalmente, la frecuencia con que se conocen delitos como homicidios es casi completa (otra cosa es el esclarecimiento), y lo mismo sucede con el enjuiciamiento, la condena y la prisión. Limitándonos a los que la policía llama delitos conocidos, 923.270 en 2000, la cifra de 156.000 delitos enjuiciados por los Juzgados de lo Penal y las Audiencias Provinciales equivale a un 17% de aquellos delitos. De esos casos enjuiciados, el 80% fueron objeto de condena, unos 125.000 casos. De acuerdo con los datos que recoge el INE, basados en el Boletín del Penado, esos delitos enjuiciados se tradujeron en 53.137 condenas de prisión. No sabemos cuántas personas condenadas en esos casos ingresaron en prisión. Falta por conocer la información de Instituciones Penitenciarias acerca de cuántas personas ingresaron en prisión durante 2000 para tener una estimación de la última fase de la pirámide del sistema de justicia criminal.

TABLA 5
Datos Globales del Sistema de Justicia Criminal, año 2000

Delitos conocidos	923.270
Diligencias M. Fiscal	3.525.036
Delitos enjuiciados por J. Penal y Audiencias	156.000
Delitos en sentencias de J. Penal y Audiencias	98.500
Preventivos y penados	45.309

Fuente: *Memorias del Ministerio del Interior, del Fiscal General del Estado e INE a partir de datos del CGPJ.*

V. EL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD Y LOS ACUERDOS EN MATERIA PENAL. ¿TIENE SENTIDO LA FORMA ACTUAL DE RESOLUCIÓN DE LOS LITIGIOS PENALES?

El debate sobre la posibilidad de aplicar en España el principio de oportunidad se formula a veces con el enfrentamiento entre discrecionalidad y obligatoriedad. En países como Estados Unidos los acuerdos en materia penal parecen producirse en más del 80% de los casos, mientras que en España la frecuencia de las sentencias de conformidad es cercano al 45%, según la estadística judicial y del 30% según la Fiscalía. Sin que esto quiera decir que necesari-

riamente sea bueno y mucho menos trasplantable el sistema norteamericano, al menos nos sirve como referencia. Proporcionaremos algunos datos sobre la versión española del principio de oportunidad (las sentencias de conformidad), analizaremos brevemente los pros y contras del mecanismo —o lo que es lo mismo, nos preguntamos si tiene sentido la manera en que actualmente se resuelven los litigios penales y si deben ser tan escasos entre nosotros los acuerdos— y repasaremos los resultados que arrojan las evaluaciones sobre el sistema en otros países.

Fallo y conformidad en la práctica española. De acuerdo con la *Memoria de la Fiscalía*, en 2001, en los Juzgados de lo Penal, durante el año 2001, en el 30% de los casos se dio la conformidad del acusado. Comparado con 1995, la conformidad se da con mucha más frecuencia en 2001 y representa un aumento del 70% respecto a la frecuencia con que se daba en aquel año. Por su parte, en las Audiencias la conformidad del acusado se dio en el 14% (el doble que en 1995).

Posibilidad de la transacción en el Derecho español. Muchos países establecen normas posibilitando claramente la transacción entre el ministerio fiscal y el acusado y su abogado. Otros lo prohíben directamente. Otros permiten formas más o menos afines a los acuerdos; los sistemas que permiten los acuerdos se dice que se rigen por el principio de oportunidad. En el caso español, aparentemente los acuerdos no son posibles, tal como recuerda en su comparencia parlamentaria el Fiscal General del Estado:

«A diferencia de otros países, como los del ámbito anglosajón en los que impera el principio de oportunidad y en los que es admisible un margen de discrecionalidad amplio en la persecución del delito, el ministerio fiscal español ha de consagrarse con igual energía a proveer la persecución y castigo de todos los delitos de naturaleza pública»⁸.

Frente a ese parecer, el propio Parlamento recoge criterios favorables a introducir ese tipo de criterios, como manifestaba el representante del Grupo CiU:

«Reconozco que si hablamos de principio de oportunidad..., de perseguir más unos u otros, habrá gente a la que le choque, pero como no se puede perseguir todo y en todos los sitios y de la misma manera, eso es establecer prioridades y eso es hacer política criminal. Por lo tanto, teniendo en cuenta que obviamente deben perseguirse todos los delitos..., lo que

⁸ En el desempeño de sus funciones, corresponde al fiscal el ejercicio de las acciones penales necesarias para la persecución de cuantos delitos públicos, cualquiera que sea su naturaleza y gravedad, lleguen a su conocimiento por cualquier vía de información. En este punto, se ha de partir del dato fundamental para el entendimiento del funcionamiento de la institución de que el fiscal se halla vinculado por la ley penal y no tiene margen alguno de discrecionalidad para decidir si se ha de promover o no la persecución del delito; en todo caso debe proceder conduciendo la investigación criminal hasta sus últimas consecuencias en la averiguación de la verdad»... «... En consecuencia con lo dicho, el ministerio fiscal no puede tener en realidad otra política que no sea la rigurosa y puntual aplicación de la ley penal a todos los hechos que presenten caracteres de delito». Congreso de los Diputados 2 de abril de 2002.—Núm. 459 14779.

es cierto es que no se puede perseguir todo en los mismos sitios y de la misma manera. Ahí es donde el fiscal general del Estado tiene ese enorme protagonismo y no debiera sentir esa preocupación por entender que es una discrecionalidad al margen de sus competencias. Es algo que, en cualquier caso, debe hacerse»⁹.

Más allá de las declaraciones, la práctica del ministerio fiscal tiene más proximidad de la que parece con principio de oportunidad. El propio Fiscal General del Estado reconocía esta práctica, a propósito de los juicios con jurado en su comparecencia en el Congreso de los Diputados. (Congreso de los Diputados, 2 de abril de 2002.—Núm. 459 14779).

«Es verdad que, para la escasa entidad o trascendencia que tienen algunos delitos, constituir un tribunal del jurado es absolutamente desproporcionado. De aquí que en muchos casos, sólo por no constituir el tribunal del jurado, se llegue a una conformidad, de modo que se acuerda rebajar la pena en un mes, en dos o en siete sin constituir el tribunal del jurado, por ejemplo, para un allanamiento de morada que no ha tenido más trascendencia. En este orden de cosas los fiscales ponen de manifiesto que se dan muchas conformidades. En muchos casos no se constituye el tribunal del jurado, aunque sea un delito de su competencia, porque ha habido una conformidad en un momento determinado y se ha dictado sentencia condenatoria de conformidad.»

La cruda realidad es que los recursos son limitados y el ministerio fiscal no tiene una capacidad ilimitada para perseguir todos los delitos; en consecuencia, lo que hace es asignarlos a aquellos cometidos que considera más adecuados. La escasez se traduce en que si el fiscal dedica su esfuerzo a un conjunto de delitos no podrá dedicar ese esfuerzo a otros. No quiere decir esto que los fiscales decidan arbitrariamente no perseguir unos casos y sí otros. Para evitar esos riesgos deben establecerse reglas, criterios y pautas, pero el punto de partida es que no pueden perseguirse todos los delitos de los que se tiene conocimiento ni se debe dedicar el mismo esfuerzo a todos los casos por igual. Argumentamos, además, que esto es lo que debe plantearse como parte de un programa de experimentación y evaluación rigurosa.

Un poco de análisis. ¿Debe el ministerio fiscal dedicar sus limitados esfuerzos a todos los casos por igual o, por el contrario, concentrar sus esfuerzos en

⁹ Este parecer lo ubica el representante de CiU reclamando mayor protagonismo del ministerio fiscal. «Señalaba que la aplicación de principios de oportunidad o de márgenes de discrecionalidad en la persecución del delito era algo propio de los países anglosajones y que no casaba con nuestro sistema penal. Aquí debo reiterar lo que he señalado ya muchas veces a lo largo de los últimos años. La política criminal forma parte de la política interior del Estado, y la política criminal no puede reducirse a la política de iniciativa legislativa que tenga el Gobierno ni a la política legislativa que tengamos los grupos parlamentarios. Tiene que haber alguien que aplicando, pura y simplemente, criterios de economía, porque los recursos obviamente son escasos y sin embargo los delitos —entre comillas— son innumerables, marque unos determinados objetivos de política criminal. Ese alguien, en estos momentos, no puede ser sino el fiscal general del Estado, ... [que debe] asumir el papel de protagonismo que en la fijación y en la ejecución de política criminal tiene el fiscal general del Estado, porque no hay otro mecanismo».

los casos más graves? A nuestro entender, no debe dedicar sus limitados esfuerzos a todos los casos por igual sino que deben estudiarse las consecuencias de concentrar sus esfuerzos en los casos más graves y en la medida que disponga de capacidad acometer los de menor gravedad. Para ilustrar nuestra argumentación, supongamos que el fiscal y el acusado (y su abogado) creen que la probabilidad de que el acusado sea condenado a 3 años por un determinado delito es alta, digamos del 50%; esto es, si gana el caso condenarán al acusado a 3 años pero si lo pierde, el acusado resultará absuelto. El fiscal tiene la convicción de que el acusado es culpable, pero es consciente de que sus pruebas no son definitivas. Que se produzca, o no, esa condena depende del esfuerzo que el fiscal dedique al caso y a conseguir pruebas convincentes, así como quién sea el juez y otros factores. El fiscal tiene a su cargo otros casos de superior gravedad (homicidios) y sabe que si dedicase su esfuerzo a perseguir aquel caso reducirá notablemente sus posibilidades de prosperar en estos casos más graves. ¿Debe obligar la ley a que el fiscal reparta su esfuerzo por igual a los distintos casos? No. Supongamos que el acusado y su abogado estuviesen dispuestos a aceptar una condena de año y medio. ¿Debe prohibir la ley ese tipo de acuerdos? No. (Un análisis formal de los acuerdos penales desde la perspectiva económica puede verse en GROSSMAN y KATZ, 1983 y una panorámica de la cuestión en ADELSTEIN, 1998).

La conformidad y los acuerdos plantean dos cuestiones adicionales, una sobre su efecto preventivo y otra sobre su equidad. ¿Cómo afecta a la disuasión la posibilidad de este tipo de acuerdos? Si el acusado acepta el acuerdo es porque prefiere el resultado cierto al resultado probable del juicio; en consonancia, el efecto disuasorio de los acuerdos es menor que las sentencias. ¿Es la prohibición del acuerdo y la obligatoriedad de perseguir todos los asuntos y hacerlo con igual empeño algo más justo? La respuesta depende de qué noción de justicia estemos empleando. La prohibición de los acuerdos hace que la varianza de la condena sea mayor, y cabría pensar que remitir a un acusado a un resultado aleatorio del que puede resultar un valor extremo entre cero y tres años no es más justo que remitirle a un escenario de una condena cierta de menos años.

La argumentación anterior, como el ejemplo utilizado, es estilizada y podría desarrollarse en varias direcciones que llevarían a las consiguientes matizaciones. Sin embargo, ilustran la cuestión central. Y en esa argumentación hay dos pilares; uno, que los recursos son limitados; otro, que los resultados de los juicios son sucesos probables, no seguros. Esencialmente es el mismo razonamiento que se sigue en ámbitos civiles y laborales (que son extensibles, por cierto, a los contencioso-administrativos). Es socialmente adecuado (o dicho de otro modo, es eficiente y además equitativo) que las partes puedan llegar a un acuerdo y eviten el pleito si así lo desean, y lo desean cuando los costes e incertidumbres del pleito hacen que les resulte mejor llegar a un arreglo que ir a un pleito. Con todo, una de las diferencias notables de los acuerdos penales y civiles estriba en que una de las partes, el fiscal, es un agente de un principal, que en última instancia es la sociedad, cuya conducta, como la de cualquier agente, pudiera consistir en la búsqueda de intereses privados en lugar de los

públicos. Aunque consiga paliarlo, la obligatoriedad de perseguir todos los asuntos y dedicar el mismo esfuerzo a todos por igual no hace desaparecer el problema. Como hemos visto más arriba, este tipo de problemas pueden paliarse sin tener que sacrificar lo que de bueno tiene dotar de mayor discrecionalidad a la actuación del fiscal. Otra diferencia importante del ámbito penal, en este caso desde el lado del acusado, estriba en la importancia de lo que está en juego –la posible privación de libertad–, que hace que la aversión al riesgo de los acusados sea mayor que en un asunto civil y, a constancia de otros factores, puede predisponerles a aceptar un acuerdo en condiciones poco ventajosas. A eso se une el problema de la posible falta de calidad de la defensa jurídica pública. La bondad de este mecanismo depende de cuán severo sea el problema de agencia y se den otros requisitos. Por ejemplo los efectos serían letales en aquellos países donde la Fiscalía fuese una institución corrupta.

La experiencia comparada. El sistema de conformidad con la pena, llamado *plea bargaining* en los Estados Unidos, forma parte de la cultura jurídica estadounidense tanto que es la forma de resolución mayoritaria. En algunas jurisdicciones más del 90% de los casos que entran en el sistema judicial terminan no por juicio oral, sino por la conformidad del acusado. Los calendarios judiciales, de hecho, se planifican teniendo estas cifras en cuenta. Aunque esto ha generado y sigue generando críticas, el *plea bargaining* sigue existiendo por razones de «necesidad» (el volumen de casos y la imposibilidad de proporcionar recursos judiciales para que cada uno termine en juicio oral), porque proporciona importantes ventajas para todas las partes implicadas y también por inercia. La experiencia de algunos Estados que han intentado prohibir dicha práctica ha sido generalmente negativa. Se argumenta que es una práctica coherente con la prevención general, al facilitar la certeza y rapidez de la imposición de la pena. Desde una perspectiva criminológica, la práctica del *plea bargaining* ilustra la tensión entre los dos modelos de justicia penal de PACKER (1968): garantías jurídicas *vs.* control de la delincuencia. En dicha práctica, se presupone la máxima representación del papel discrecional, negociador y adversario del fiscal, frente a la defensa. También se presupone que las partes son igualmente competentes, que cuentan con los mismos recursos y la misma información.

El sistema de *plea bargaining* proporciona ventajas importantes para todas las partes: la acusación, los jueces, la defensa, la víctima, la policía, el contribuyente, e incluso la administración penitenciaria (ANDERSON & NEWMAN, 1998). Los fiscales y la defensa se ahorran el trabajo de preparar para juicio oral (y el sistema se ahorra este gasto público). Además, en el momento actual, muchos fiscales en los Estados Unidos se enfrentan a políticas criminales de «mano dura» –es decir, penas mínimas obligatorias para ciertos delitos, incluso si son delincuentes primarios. Si el fiscal no está de acuerdo con estas políticas, la negociación de la pena es una de las vías de escape. El fiscal necesita la flexibilidad que proporciona la negociación de la pena en otras circunstancias también. Por ejemplo, puede ver apropiado negociar la pena para un acusado que es cómplice de otro pero tuvo menor implicación en el acto; o porque la

condena, si no se rebaja, impide algún otro tipo de intervención que el fiscal ve más adecuada al caso, como puede ser la libertad vigilada; o porque el acusado está proporcionando información importante a la policía.

Los jueces suelen obtener ventajas del proceso de negociación de la pena. Se ahorran el tiempo que conlleva un juicio oral; sin este proceso de negociación, las demoras en administrar justicia serían seguramente enormes. El sistema además permite rebajar la pena a acusados que se lo merecen, y el juez puede aprobar esta negociación sin la publicidad que suele rodear los juicios orales. El acusado gana con la certeza de una resolución, que además es relativamente rápida¹⁰. La víctima, se argumenta, obtiene una satisfacción de forma inmediata; su agresor ha admitido ser culpable, cosa que incluso si ocurriese al final del juicio oral, es más contundente porque no cuestiona ni recurre esta culpabilidad. Lo que es más, la víctima no tendrá que esperar el juicio con toda la ansiedad que supone esta espera, y tampoco tendrá que testificar en un juicio oral.

Se argumenta, además, que el proceso de negociación de la pena acarrea ventajas a la policía y la administración penitenciaria. La policía se ahorra las dificultades de llevar sus pruebas a juicio; mediante el proceso de negociación de la pena, se ahorra el tiempo de comparecencia más el trabajo necesario para responder a las dudas de la defensa sobre el valor de la prueba. (Como el fiscal, al admitir su culpabilidad, la policía se anota un caso esclarecido para sus estadísticas). Indirectamente, es posible que el acusado, en el proceso de negociar la rebaja de su pena, también implique a otros culpables o admita ser el autor de otros delitos. Todo esto repercute en el buen funcionamiento del trabajo policial. De la misma manera, la administración penitenciaria es beneficiada porque la admisión de culpabilidad facilita el proceso de rehabilitación. Es más difícil intervenir con un preso que niega su culpabilidad frente a uno que la admite. La defensa también obtiene ventajas del proceso de negociación de la pena. Normalmente la gran ventaja es la reducción de la pena para el acusado y la consiguiente reducción de trabajo por parte del abogado. Para los abogados de la defensa pública (turno de oficio) este ahorro es importante. El abogado privado normalmente ajusta los honorarios dependiendo de si el asunto se resuelve mediante negociación o juicio. Otra cuestión a debatir sería si es conveniente y adecuado retribuir de forma diferente al turno de oficio, incentivando los acuerdos de negociación de penas o de cargos.

Críticas desde la experiencia comparada. Aunque está claro que la negociación de la pena proporciona ventajas a todas las partes implicadas, es una práctica que cuenta con numerosas críticas. Primero, es una práctica poco transparente; por consiguiente, es difícil de evaluar. Los recursos en casos de penas negociadas son además infrecuentes, por lo que existe poca jurisprudencia que

¹⁰ El acusado consigue una pena supuestamente menor al admitir su culpabilidad a lo que es normalmente un delito de menor gravedad. Aunque en teoría el acusado que opta por su derecho a juicio con jurado no debería recibir una pena mayor que si hubicra negociado su conformidad, en la práctica muchos jueces tienen en cuenta la admisión de culpabilidad a la hora de dictar sentencia.

regule dicha práctica. Segundo, la investigación que se lleva a cabo en el proceso de negociación de la pena puede ser controvertida; el conocido estudio de BALDWIN y MCCONVILLE, el primer estudio de este tipo en Inglaterra, fue motivo de preocupación porque sugirió la presencia de coerción en las negociaciones. En dicho estudio, menos de una tercera parte (29%) de los acusados entrevistados se declararon culpables voluntariamente (BALDWIN y MCCONVILLE, 1977). En una democracia, el uso de la coerción, aunque sea implícita, no debe formar parte de la administración de justicia. Tercero, hay quien critica la práctica porque deja el poder en manos del fiscal en vez de en manos del juez. Cuarto, es posible y más que probable que ciertos acusados tengan más ventaja a la hora de negociar que otros –los de más experiencia con el sistema judicial, por ejemplo. Se cuestiona si el sistema de negociación de la pena también perjudica a los más pobres. Quinto, esta práctica resta protagonismo a la policía y a la víctima del delito, que no están implicadas en el proceso de negociación. La sexta crítica tiene que ver con las garantías procesales en la obtención de la prueba: en casos negociados, las garantías procesales son irrelevantes. La séptima crítica alude a la práctica de algunos fiscales de formular acusaciones excesivas anticipando la negociación, y el resultado es una pena parecida a la que hubiera recibido el acusado sin negociación. Cuando acumulamos todas estas críticas, nos preguntamos por las consecuencias de todo ello en el grado de confianza del público en el aparato judicial; al fin y al cabo la negociación es un sistema de «tratos», poco transparente, sin los beneficios de las garantías procesales constitucionales y los procesos establecidos para el descubrimiento de la verdad.

Balance de la experiencia comparada. La práctica de la negociación y acuerdo penal es objeto de continua evaluación. Quizás el estudio más detallado en la evaluación de este proceso es el del criminólogo MCDONALD (1985), quien examinó la práctica de la negociación de la pena en siete jurisdicciones con observaciones, entrevistas, un simulacro y un cuasi-experimento. MCDONALD concluyó que la negociación de la pena, tal como existe en los Estados Unidos, no puede abolirse pero sí cambiarse. Según este autor, lo que puede cambiarse –digamos regularse– es la negociación (cuánto), la persona que controla la negociación (fiscal o juez) y el proceso de negociación. Su estudio apunta al rol imparcial de juez como persona idónea para controlar el proceso y asegurar que la decisión por parte del acusado sea inteligente, voluntaria y fidedigna¹¹. En 1975 el Estado de Alaska prohibió la práctica de negociación de la pena. Aunque en ese caso no se notaron grandes consecuencias, sí es cierto que incrementaron las penas privativas de libertad. Una reevaluación reciente mantiene que ha resurgido la práctica (MARENIN, 1995). En otros lugares que han experimentado prohibiciones de la práctica, la experiencia ha sido parecida: o las penas se incrementaron, o lo que es la negociación de la pena se convierte en una negociación sobre los cargos (*charge bargaining*). Conviene eva-

¹¹ Algo parecido ocurre en Inglaterra bajo las reglas *Turner* que establecen normas para la negociación de la pena para salvaguardar los derechos del acusado y garantizar la transparencia de la negociación (MCCONVILLE, 2002).

luar la práctica de *plea bargaining* dentro del contexto cultural que lo produce, sin esperar que proporcionaría las mismas ventajas —o desventajas— que en los Estados Unidos. Es una práctica ya encajada en la realidad judicial de ese país, y ya ha discurrido un proceso largo de aprendizaje por todas las partes acerca de cómo «negociar». Es una práctica que además encaja bien con un fiscal jefe elegido por los ciudadanos, con alto poder discrecional, en un país con un alto grado de litigiosidad y criminalidad. Pese a muchas críticas, persiste en gran parte por la enorme demanda ejercida sobre la justicia y la necesidad de procesar los casos rápidamente.

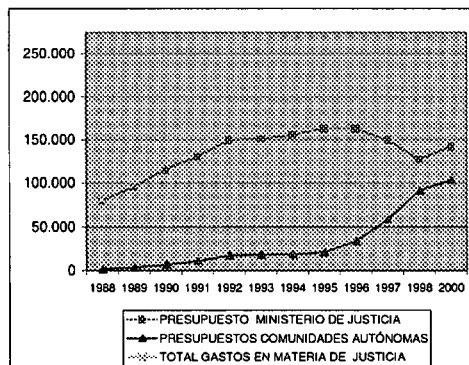
VI. COSTES SOCIALES

En este apartado proporcionamos estimaciones sobre los costes sociales de la justicia penal, en la que está ubicada la labor de la Fiscalía. Dada la falta de información detallada en algunos casos sólo podemos aportar datos referidos al conjunto o a sólo algunas partes del mismo. Por costes sociales entendemos aquí la suma del gasto público, los pagos realizados a profesionales y los costes ocasionados por la existencia de una justicia deficiente. (Un análisis más detallado de esta materia, referida al conjunto de la justicia, puede verse en PASTOR, 2003).

6.1. Gasto en justicia

El año 2000 la dotación para justicia *stricto sensu* fue de 251.600 millones, resultado de sumar 6.100 millones a los 245.500 millones del Ministerio y las CC. Autónomas con competencia transferida. Aparte se dotaron 114.400 millones para el sistema penitenciario por el Ministerio y Cataluña, la única comunidad con esa competencia transferida. Si se sumasen ambos cometidos —justicia y prisiones— el total ascendería a 366.000 millones de pesetas.

FIGURA 3
Gasto público en justicia. Series temporales (millones de pta.)



Fuente: Presupuestos de cada organismo. No incluye Instituciones Penitenciarias.

Entre el gasto en justicia gestionado por el Ministerio y las Autonomías con competencia transferida, el de Instituciones Penitenciarias y el del Consejo General del Poder Judicial sumaban en 2000 el equivalente al 0,4% del PIB, lo que suponía 9.000 Ptas. por habitante. Si en lugar de esa acepción reducida de justicia tomásemos otra más amplia –que es especialmente relevante para el sistema de justicia penal–, que incluye «seguridad» y las distintas policías, guardia civil y otros cuerpos de seguridad, el gasto antes mencionado sobre justicia se vería incrementado en el año 2000 en 800.000 millones de Ptas., y equivaldría al 1,9% del PIB y a unas 40.000 Ptas. por habitante.

TABLA 6
Gasto público en justicia, 1990 y 2000

	1990	2000	Variación%
Presupuesto en millones de Ptas. corrientes	122.202	251.631	100,6
Presupuesto respecto al PIB%	0,24	0,29	20,8
Presupuesto respecto al Gasto Público%	0,61	0,76	24,6
Gasto por sentencia	156.603	224.186	43,2
Gasto por asunto resuelto	119.584	93.057	-22,2

Fuente. *Elaboración propia sobre los presupuestos de los organismos afectados. No incluye II. Penitenciarias.*

Comparaciones internacionales del gasto en justicia. Comparados con otros países, tomando como referencia el porcentaje de gasto respecto al PIB, gastamos algo menos que la media de nuestros vecinos en materia de justicia (no así en seguridad). Pero nuestro gasto ha aumentado en la última década más que los demás países vecinos. La justicia española está, comparativamente, menos dotada financieramente que Alemania y Austria, que gozan de las mayores dotaciones, tiene dotaciones similares a Francia, Italia o Reino Unido (respecto a éste, tras descontar el gran peso relativo que tienen las dotaciones para justicia gratuita) y gastamos algo más que Holanda. En perspectiva, la sociedad española ha padecido un déficit histórico en este servicio, del que ha venido recuperándose desde mediados de los ochenta. Desde esas fechas el ritmo de crecimiento del gasto público ha sido mayor en España que en los países de su entorno.

TABLA 7
Gasto en Justicia respecto al Producto Interior Bruto (PIB), al Gasto Público y por Habitante. Año 1999

	<u>% del PIB</u>	<u>%Gasto Público</u>	<u>Gasto per capita (euros)</u>
Alemania	0,38	0,84	92,3
España	0,28	0,62	40,3
Inglaterra y Gales	0,42	0,93	105,9
Italia	0,29	0,64	55,5
P. Bajos	0,27	0,60	63,7
Austria	0,36	0,79	88,2
Portugal	0,42	0,91	44,3

Fuente: *Elaboración propia sobre datos de European Research Network on Judicial Systems, «European Justice Database», IRSIG, Bologna, 2000; y OCDE.*

- (1) La cifra de gasto en Justicia incluye gastos en tribunales y beneficio de justicia gratuita. No incluye Instituciones Penitenciarias. En millones de la moneda de cada país. Datos de 1999 salvo Inglaterra y Gales (1997/98), Austria (1995).
- (2) PIB en miles de millones de unidades nacionales. Fuente: OCDE www.oecd.org/std/gdp.htm convertidas a moneda nacional con de OCDE, Economic Perspectives, Tabla 28, pág. 294.
- (3) Italia dedica, además del gasto arriba indicado, 1.178.000 millones de liras a órganos como la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Magistratura, el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas y la Justicia Tributaria; tampoco está incluido el gasto de las instituciones similares españolas

Medios personales. El año 2000 el número de jueces y magistrados que había en España era de 3.917,¹² que equivalía a diez por cada cien mil habitantes. El número total de personas que prestaban servicio en la Administración de Justicia –jueces, fiscales, personal de secretaría y otro personal– era ese año de 44.315, distribuidos en un 52% en la Administración Central y un 48% en las CC.AA. con competencias transferidas. La *ratio* personal colaborador por juez era de 10 en el año 2000. (Datos del Sistema de Información Presupuestaria (SIP), de la Oficina Presupuestaria del Ministerio de Justicia y de las distintas CC.AA). Comparados con otros países de nuestro entorno, en 1995 teníamos menos jueces por habitante pero superior número de otro personal. Sin embargo, el número de jueces que había en España en 2000 ya era similar al que había en Francia, Italia y Países Bajos, aunque menor que el de Alemania o Austria. Esta diferencia en el relativo déficit de jueces se contrapone con el hecho de seguir siendo uno de los países de la Unión Europea con más personal no judicial, lo que ha conllevado una especie de «administrativización» o burocratización de la justicia española. (Véase *European Research Network on Judicial Systems, European Justice Database*).

¹² Esto debe interpretarse como plazas de jueces y magistrados dotadas. Parte de esas plazas estaban ocupadas por una persona que no era titular del órgano; alrededor del 30% durante muchos años.

TABLA 8

Número de jueces por cien mil habitantes en 1995: Comparación internacional

Alemania	28
Austria	20,5
España*	8,5
Francia	10,2
Italia	12
Inglaterra y Gales**	4,5
Países Bajos	10,9
Estados Unidos	11,6
Japón	1,7

(*) El año 2000 había ya 10 jueces por cada cien mil habitantes. (**) No incluye jueces no profesionales con dedicación a tiempo parcial (*magistrates*).

Fuente: Centro de Investigaciones en Derecho y Economía, «*El Sistema Judicial Español: Características y Datos*», 2000; ERNJS, «*European Database on Judicial Systems*». Los datos de EE.UU. y Japón se refieren a 1997 y provienen de CURTIS J. MILHAUPT 2000), p. 2, donde cita como Fuente «*Judicial Reform Council of Japan*» (2000).

Plantilla de la Carrera Fiscal. En octubre de 2002 la planta de fiscales existente en España era de 1697. (Véase R.D. 995/2002, de 1 de octubre); ello equivale a un aumento del 11,6% respecto al año 2000, que refleja el aumento de plantilla del año 2001. Parte del aumento de plantilla de este año estuvo motivado por las necesidades planteadas por la nueva jurisdicción de menores que entró en vigor en enero de 2001. Las creaciones de planta de octubre de 2002 servirán para hacer frente en mejores condiciones a los juicios rápidos que entran en vigor en abril de 2003. Con relación a la población teníamos cuatro fiscales por cien mil habitantes. De los 1.519 puestos de fiscales y abogados fiscales existentes a finales de 2000 sólo 1.377 eran titulares (en 1999 eran 1.371), mientras que el resto era personal no titular y equivalía a un 10% de la cifra total; en las Fiscalías la ratio de personal auxiliar por fiscal es 1,1.

TABLA 9

Plantilla de la Carrera Fiscal, Series Temporales

	2001	2000	1999	1998	1996	1995	1994	1992	1989
Primera categoría (Fiscales de Sala)	14	14	14	14	14	14	13	13	13
Segunda categoría (Fiscales)	1.063	934	898	864	827	730	725	721	521
Tercera Categoría (Abogados Fiscales)	571	571	571	571	578	548	546	540	500
Total	1.648	1.519	1.483	14.49	1.419	1.292	1.284	1.274	1.034

Fuente: *Reales Decretos de Planta*

Retribuciones. Las retribuciones medias establecidas para el año 2001 eran las que se reflejan en la Tabla 10 (en Ptas.). En la parte superior de la escala retributiva están los magistrados del Tribunal Supremo y los presidentes de Sala de la Audiencia Nacional, cuyas retribuciones brutas anuales eran en 1999 de 16 millones de Ptas. La retribución bruta anual de un juez de entrada era, ese mismo año, de 5.500.000. Salvo en el caso de jueces y magistrados, y sólo desde finales de 2002 y en muy escasa medida, la retribución, la promoción y otras posibles formas de recompensas monetarias o en especie, son independientes de cómo se desempeñen las funciones de cada uno. Dentro de sus posibilidades, debiera establecerse alguna vinculación entre desempeño y recompensas (sean éstas monetarias, afecten a las posibilidades de promoción, al reconocimiento público o de otro tipo). Lamentablemente, los complementos que algunas Autonomías establecieron por el buen uso que se hiciese del sistema informático han caído en buena parte en una retribución sin vínculo a tal actividad.

TABLA 10
Retribuciones medias del Personal Judicial, 2001

Magistrados y fiscales	8.583.293
Jueces y abogados fiscales	6.556.241
Secretarios	5.387.984
Oficiales	2.877.463
Auxiliares	2.325.540
Agentes	1.997.547

Fuente: *Ministerio de Justicia*

Justicia gratuita. La dotación para justicia gratuita comprende en España tanto la asistencia letrada al detenido como el turno de oficio. En 2001 la dotación para justicia gratuita ascendía a 12.200 millones (11.800 en 2000). Dos terceras partes de ese gasto son gestionadas por las Autonomías. Un 65% de los gastos en justicia gratuita se destina a Turno de Oficio y el restante 35% es para Asistencia Letrada al detenido. Del gasto total, aproximadamente el 8% se destina a financiar los gastos generales ocasionados a los colegios de abogados y procuradores. El 85% del gasto se destina a pagar a los abogados, mientras que el 8% es para los procuradores. El gasto en justicia gratuita representa el 5% del gasto total en justicia, pero en las Comunidades con competencia transferida supone algo más del 8% del presupuesto que gestionan. El coste medio por expediente de turno de oficio era en 2000 de unas 150.000 Ptas. (Véase Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de Andalucía, 2000). La prestación del beneficio de justicia gratuita debiera ser objeto de un mejor escrutinio por parte de los gestores de ese gasto, Ministerio y Autonomías. Existen indicios de que esa asistencia, tanto en el turno de oficio como en la asistencia letrada al detenido, no tiene la calidad que debiera. La dotación que existe en

España para este cometido es inferior a la de países como Inglaterra (donde representa una proporción muy elevada del gasto en justicia) o Alemania, pero es superior a la de Italia o Portugal. La dotación española ha crecido notablemente, y con ello acortado distancias con otros países, desde 1990. En euros por habitante, en 1995 era como sigue.¹³

TABLA 11
*Presupuesto de las Administraciones públicas para asistencia jurídica gratuita.
(millones de ptas.)*

	2000	2001
Comunidades Autónomas	8.056	8.780
Ministerio de Justicia	3.559	4.580
Total Administraciones Públicas	11.615	13.360

Fuente: P.G.E. y Presupuestos de las CC.AA. con competencia transferida.

TABLA 12
Dotaciones europeas en justicia, euro/habitante

Alemania	4
Francia	2,2
España	1,6
Países Bajos	17,6
Inglaterra y Gales	37,2

Fuente: ERNJS. *European Justice Database*, 2000.

Coste por órgano judicial. ¿Cuál es el coste medio de un órgano judicial? En 2001 el coste directo medio de un órgano unipersonal se situaba entre 55 y 60 millones de pesetas¹⁴. De ese coste, la retribución del magistrado representaba sólo una sexta parte; esta característica es importante a la hora de paliar dilaciones graves, si éstas tuvieran que ver con el papel de los jueces, sin necesidad duplicar todos los costes de operación de un juzgado. Los costes directos de personal representaban las dos terceras partes del coste total. Como referen-

¹³ En España en 2001 era ya de 2,1 euros por habitante. En realidad estas comparaciones no son apropiadas porque no tienen en cuenta que el coste por caso es menor en España, como consecuencia de los menores precios.

¹⁴ Esta cifra parte del gasto estimado para un órgano unipersonal de lo contencioso en 1998, y proyectar el incremento del gasto en justicia entre esos dos años.

cia, en 1998 el gasto anual de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo ubicado en una capital de provincia, que ocupaba un edificio arrendado de 400 metros cuadrados (por el que se pagaba un alquiler de 19.200 Ptas. por metro cuadrado), era unos cincuenta millones de pesetas, desglosado como sigue¹⁵. La Consejería de Justicia y Administración Pública de Andalucía estimó que el gasto público de competencia autonómica, esto es, sin contar aquel que gestiona el ministerio (retribuciones a jueces, fiscales y secretarios y otros cometidos menores) por órgano judicial era de 38,7 millones de pesetas en 1997, 41,4 en 1998, 41,2 en 1999, 44 en 2000 y 50,1 millones en 2001 (equivalente a 301.000 €). (Véase Consejería de Justicia y Administración Pública. 2002. *La justicia en Andalucía. Cinco Años de Gestión Autonómica*, página 92). Aunque esta estimación es gruesa, porque se trata de una *ratio* entre gasto total administrado financiado por la Comunidad Autónoma y número de órganos, proporciona una aproximación interesante y poco conocida.

TABLA 13
Desglose del Gasto Anual de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, 1998 (millones de ptas.)

Arrendamiento	7,7
Conservación	1
Mantenimiento informático	0,5
Material y suministros	6,5
Dietas y locomoción	1
<i>Subtotal</i>	<i>16,7</i>
Magistrado	7,9
Secretario	4,72
Oficiales	4,96
Auxiliares	11,81
Agente	1,6
<i>Subtotal personal</i>	<i>30,9</i>
Total	47,6

Coste por sentencia. ¿Cuál es el coste medio de dictar una sentencia? Suponiendo que la actividad que conduce a la sentencia, como producto final, representase la mitad del producto total de un órgano judicial —la otra parte serían autos finales y otros productos—, el coste público por sentencia se situa-

¹⁵ Véase Memoria Económica del Proyecto de Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (aprobada ulteriormente el 13 de julio de 1998). A las cifras que aparecen a continuación hay que añadir una inversión inicial en mobiliario de 6 millones y de Informática de 4,5. Véase también PICÓ (1998), que además alude a un estudio del Consejo del Poder Judicial, en 1998, sobre la Sala de lo Contencioso-administrativo. Al parecer, en dicho estudio se estimaban unos costes de personal de 876 millones, de mantenimiento en 49 y de suministro de material de 1,7 millones.

ría en 2000 entre 100.000 y 120.000 pesetas, si se tratase de un órgano de primera instancia, y entre 150.000 y 180.000 pesetas si fuese un órgano colegiado de apelación (el coste por sentencia del Tribunal Supremo son fácilmente más del doble). De 1995 a 2000 el coste por unidad de producto aumentó entre el 34 y 62%¹⁶.

TABLA 14
Gasto por sentencia. Valores en pesetas de cada año

	1995	2000	2001	Variación 2000/1995%
Sentencias (con oposición)	177.755	237.313	261.028	34
Todas	123.604	199.964	233.702	62

Coste por sentencia de Audiencia Provincial. Un reciente informe del Consejo General del Poder Judicial, a propósito de un plan de refuerzo adoptado en una Audiencia Provincial durante los años 2001 a 2003, indicaba que el coste anual del plan era de 866 millones y con ello se sufragaría el pago a magistrados por el dictado de 4.860 sentencias al año. Esto hace que el coste por sentencia fuera en 2001 de 178.200 Ptas. Nótese que se trata en su práctica totalidad de gastos variables, no fijos, destinados a pagar a magistrados de otros órganos que durante las tardes se dedicarían a dictar sentencias en la citada Audiencia¹⁷. De manera que, puesto que el coste de retribuir a magistrados y personal de apoyo rondaría un tercio del coste total, una estimación razonable sería que el coste (variable) de cada sentencia de una Audiencia Provincial se situaría alrededor de las 400.000 Ptas.

Coste por sentencia. Juzgados de lo Contencioso. Si tenemos en cuenta que un Juzgado de lo Contencioso venía dictando, en el año 2000, 275 sentencias, si ése fuera el único producto, el coste público por sentencia (actualizado por la inflación) sería en 2000 de unas 182.000 Ptas (de acuerdo con los datos que aparecen arriba, 47,6 millones entre 275). Como además dictaban otros tantos autos, el coste por asunto resuelto (por auto o sentencia) sería de unas 90.000 Ptas.¹⁸

¹⁶ Las estimaciones anteriores tienen como referencia los siguientes datos. En 2000 el cociente entre gasto público y número de sentencias de todo tipo era de 200.000 Ptas. y de 237.000 Ptas. si sólo considerásemos las sentencias con oposición. Dicho gasto representaba un aumento entre el 34 y 62% respecto a 1995.

¹⁷ *El País* 5, 11, 2001, pág 6. Se trata de un plan que movilizó 36 magistrados para dictar durante las tardes tres sentencias semanales cada uno en la Audiencia Provincial de Madrid. Hemos supuesto que el periodo de producción es de cuarenta y siete semanas (con 7 semanas de vacaciones de verano, navidad y semana santa). Además de pagar a esos magistrados, de los cuales sólo tenían gastos de desplazamiento 6, procedentes de Ciudad Real y Soria, había que pagar seis secretarios y un agente.

¹⁸ Véase *Análisis Estadístico de la Actividad Judicial*, CGPJ, Vocalía Delegada para la Estadística Judicial, 2001, p. 119.

Coste de los procedimientos juzgados mediante jurado. El coste de procedimientos juzgados mediante jurado es especialmente alto, tanto que en algunos casos hace que los fiscales reduzcan la petición para llegar a un acuerdo. Declaraciones de responsables de algunas Comunidades Autónomas aluden a que el coste medio de los juicios por jurado era en 2000 superior al millón de pesetas.¹⁹ Del alto coste y duración (más de dos años en media) hace que se esté planteando la reforma de la Ley del Jurado con objeto, entre otros, de que no se aplique a casos de escasa entidad.²⁰

El coste del sistema de justicia penal

La visión del sistema de justicia criminal sería incompleta si no considerase lo que acaece antes y después de la tarea de enjuiciar conductas, esto es, la etapa de detección de quien, en su caso, ha de ser puesto a disposición judicial y la de ejecución de la pena.

Sistema penitenciario. El gasto efectivo es Instituciones Penitenciarias fue de 114.000 millones de pesetas en 2000 y de 125.000 millones el estimado para 2001. De esa cantidad, el 86,3% es gestionado por la Administración Central y el resto a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Por capítulos, el 65% se dedicó a gastos de personal y el 26% a gasto en bienes y servicios. El grueso de la inversión en centros penitenciarios no se lleva a cabo directamente por el Ministerio del Interior sino por la Sociedad Estatal de Infraestructura y Equipamientos Penitenciarios, que ha realizado una inversión, desde su constitución en 1991 hasta mayo de 2000, de unos 81.000 millones de Ptas.; esto hace que el gasto público «aparente» sea menor que el real.

¹⁹ El alto coste de este tipo de procedimientos se da en prácticamente todos los países. Así, en Estados Unidos a principios de los ochenta el coste de un procedimiento de responsabilidad civil juzgado mediante jurado rondaba los 15.028 dólares (sin incluir los costes de retraso impuesto a otros). No disponemos de datos actualizados, pero no es descabellado pensar que el coste actual es superior a los 20.000 dólares. Incidentalmente en aquellos casos, las partes pagaban sólo unas tasas de 60 dólares. Véase KAKALIK y ROBYN (1982).

²⁰ El Fiscal General del Estado reaccionaba de esta forma a los comentarios de los grupos parlamentarios (Congreso 2 de abril de 2002. Núm. 459 14779). «Han hablado también de la posibilidad de modificar las competencias del tribunal del jurado. Ésta es la idea de la Fiscalía General del Estado, como lo pone de manifiesto al incorporar a la misma las sugerencias que en este sentido hacen las distintas Fiscalías.... En cualquier caso, las reformas no sólo deben afectar a este aspecto de la cuestión, es decir, sacar del ámbito del tribunal del jurado determinados delitos que no ofrecen mayor dificultad, sino también a que estamos con un modelo de jurado que no nos va. No tenemos buenos precedentes. Tenemos dos precedentes de leyes del jurado en España y no son buenos. Incorporamos un sistema de jurado puro, al estilo anglosajón, que aquí no tiene antecedentes ni historia ni nada de nada, con una ley que, por otra parte –ya en su día se hizo la correspondiente crítica en un informe bastante detallado– es muy barroca. Habría que simplificar la ley, habría que introducir el jurado mixto, escabinado, y habría que sacar de la competencia del jurado estas figuras de delito que no tienen mayor trascendencia social.»

TABLA 15
Gasto público y recursos humanos en Instituciones Penitenciarias

	2000	2001	Var. %
Ministerio del Interior	96.233	105.652	9,8
C.A. Cataluña	18.158	19.503	7,4
Total	114.391	125.155	9,4

Fuente: *Ministerio de Justicia. Oficina Presupuestaria. Generalitat de Cataluña*

En cuanto a dotaciones en recursos humanos, en 2000 trabajaban en estas instituciones 22.200 empleados. De ellos, 18.600 en el ámbito de la Administración Central —que en un 98% estaban distribuidos en los distintos centros penitenciarios y en un 2% en la D.G. de Instituciones Penitenciarias— y 3.600 en Cataluña. De otra parte, a mediados del año 2000 había en España 51.542 reclusos, de los cuales 45.353 estaban en prisiones que dependen del Estado y 6.189 en prisiones que dependen de la Generalitat de Cataluña. El gasto público directo por recluso rondaba los dos millones doscientas mil pesetas en el ámbito de la D.G. de Instituciones Penitenciarias y de dos millones y medio en el ámbito de la C.A. de Cataluña.²¹ Cuando se realizan estimaciones del coste de la prisión hay que tener en cuenta que además de los costes directos antes referidos hay otros costes indirectos, tales como la propagación de enfermedades, el aprendizaje de hábitos delictivos, la pérdida de reputación de los internos, lo que afectará a sus posibilidades de encontrar un trabajo al salir de la cárcel. Además, y esto es algo que suele pasar desapercibido, el coste de oportunidad aproximado por los ingresos dejados de percibir rondan los 60.000 millones de Ptas. al año, lo que supone un 50% más sobre los costes directos, o gasto público.²² Hay otros costes en la justicia penal que generalmente no se estiman. Uno de ellos es el debido a los errores judiciales y, más frecuentemente,

²¹ Un estudio realizado por la OPPAGA en 1997 respecto de los costes de las prisiones privadas y públicas en el estado de Florida, que en ese año albergaban una población penitenciaria de cerca de 60.000 reclusos. El citado estudio indica que el coste anual estimado por recluso para las instituciones públicas rondaba los dos millones y medio en las prisiones de menor coste, siendo de tres millones de Ptas. el coste medio estimado en el total de prisiones públicas del Estado de Florida. Pero más importante que la comparación de estas cifras con las españolas (que podría estar gravemente distorsionada por diferencias en las características de las instituciones —en el caso de Florida la cifra incluye a las instituciones mentales cuyo coste por recluso puede alcanzar los 18 millones— o la diferencia en el grado de utilización de la infraestructura), es interesante la evidencia encontrada sobre la ralentización en los costes de las prisiones públicas coincidiendo con la reciente construcción y operación de prisiones privadas, lo que sugeriría que la privatización habría incentivado a las instituciones públicas a operar más económicamente, i. e. producir más con los medios disponibles. Véase OPPAGA (*Office of Program Policy Analysis and Government Accountability*). Florida Legislature, 1997. Report Num. 96-69.

²² El cálculo es como sigue. Se estima un ingreso igual al salario mínimo (70.000 Ptas. mensuales), más un 37% de gastos indirectos. La suma de ambos —que es el coste total para el empresario— es igual al valor social de estar empleado. Si se desea descontar la probabilidad de que una parte de ellos no tuvieran empleo, no habría más que reducir la suma total en consonancia; por ejemplo, si se estima que sólo dos de cada tres conseguirían estar empleados, el coste total sería dos tercios del valor antes calculado.

errores de la acusación que posteriormente dan lugar al archivo o sobreseimiento del caso. En muchos supuestos, cuando se ha llegado a ese punto, la reputación del imputado y ulteriormente absuelto ha padecido una pérdida casi siempre irrecuperable. Y asociado al daño a la reputación está siempre el padecimiento y a menudo la pérdida de ingresos económicos.

TABLA 16
Personal de Instituciones Penitenciarias en el Ministerio del Interior y en la Generalitat de Cataluña

	1999	2000	2001
Ministerio del Interior	18.300	18.679	20.266
Generalitat del Cataluña	3.486	3.560	3.860
Total	21.786	22.239	24.126

Fuente: *Ministerio del Interior, Oficina Presupuestaria, y Generalitat de Cataluña.*

Gasto público y recursos humanos en Seguridad. El presupuesto consolidado que administra el Ministerio del Interior, del que depende Instituciones Penitenciarias, era de 820.000 millones de pesetas. De esa cantidad más de la mitad estaba dedicado a seguridad ciudadana. Se estima que el gasto en seguridad en el conjunto del Estado superaba en 2000 el billón y medio de pesetas, lo que equivale al 1,5% del producto interior bruto.²³ Del gasto total en Seguridad, unos 495.000 millones (el 56%) correspondieron a la Administración Central, 289.000 millones de Ptas. (32%) a las policías locales y 97.800 millones (11%) a las CCAA. En cuanto a éstas unos 60.000 millones correspondieron al País Vasco, 30.000 a Cataluña y el resto a Navarra. La distribución del gasto por capítulos, en lo que concierne a gasto de la Administración Central, comportó dedicar un 85% a personal, un 10% a bienes y servicios y un 4% a inversión.) (CALVO SOTELO, 2000). En correspondencia con estas dotaciones presupuestarias, a principios del año 2000 había unos 186.000 efectivos en los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado (sin contar los el personal de la Guardia Civil en reserva), Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. España es el país de la Unión Europea con más efectivos en seguridad por habitante (4,7% frente a 4,1%%), detrás de Italia. El coste por efectivo fue, para el conjunto del Estado, de 4,7 millones de Ptas., siendo 4.1 millones el coste medio de los efectivos de la Administración Central, 7.3 el de las Comunidades Autónomas (País Vasco, Cataluña y Navarra) y 4,7 el de las Policías Locales. Parte de las disparidades son imputables a los gastos de puesta en marcha

²³ Véase Leopoldo CALVO SOTELO, *El gasto en materia de seguridad e Instituciones Penitenciarias*. Mimeo. Universidad Internacional Menéndez y Pelayo. Barcelona, 2000.

de las distintas policías y cuerpos de seguridad. El gasto en Seguridad por habitante, 30.000 Ptas., parece ser mayor en España que en la media de la Unión Europea.²⁴

El coste del crimen y la justicia criminal. Una reciente investigación realizada en el Reino Unido estimó que el coste del crimen ascendía aproximadamente a 60.000 millones de libras, lo que supone casi el 7% del PIB de aquel país. De ese total, casi el 20% era coste de la justicia criminal, incluyendo gastos en policía, Fiscalía, justicia e instituciones penitenciarias. Este estudio, meticoloso por demás, no computó los costes de oportunidad de los presos al estar en prisión, lo que indicaría una subestimación de los costes reales del crimen²⁵. De otra parte, las empresas de seguridad privada han aumentado su presencia en esta actividad incrementando el volumen de negocio en un 30% anual durante los pasados tres años.

Las políticas de «más de lo mismo». ¿Son los problemas de la justicia —y, en particular, de la justicia criminal y de la Fiscalía— una cuestión que puede solventarse con más recursos? Es cierto que en algunos lugares hacen falta fiscales, jueces y personal colaborador, pero también lo es que en otros lugares sobran, de forma que con antes de aumentar el número de órganos o añadir más recursos debieran redistribuirse mejor los ya existentes. También es cierto que algunos órganos y Fiscalías están ubicados en instalaciones inadecuadas que requieren una sustancial renovación. Es probable que haya que reforzar al ministerio fiscal, especialmente con motivo de la implantación de los llamados juicios rápidos. Con todo, la solución de nuestros problemas no se conseguirá con más máquinas, computadoras o edificios mejor equipados o más lujosos; ni siquiera más personal, por importante que sea este recurso. Los planes de apoyo o refuerzo constituyen una forma de política de más de lo mismo que se aplica a órganos con elevada dilación. Esta política, que es adecuada con carácter excepcional, introduce incentivos inadecuados y en no pocas ocasiones, además de no resolver los problemas de fondo que aquejan al órgano, se convierte en algo habitual o regular. En cualquier caso, es imprescindible gestionar mejor, mucho mejor, para conseguir más con los medios disponibles y evitar el despilfarro. Además, para detraer los recursos de otros destinos públicos, los sistemas judiciales tendrán que «ganarse» los medios que demandan, justificando las necesidades y explicando qué han hecho con los medios facilitados; deben prestar más atención a la tarea fundamental de los poderes públicos en los Estados democráticos: rendir cuentas a la sociedad de lo que hacen. Y para ello necesitarán un mejor conocimiento empírico de la justicia, y emplear adecuadamente los sistemas de información, los estadísticos entre otros.

²⁴ CALVO SOTELO (2000) cita que el gasto por habitante era en 1994 de 12.000 Ptas. en Francia, de 13.000 en Reino Unido y de 14.500 en Alemania.

²⁵ Véase Sam BRAD y Richard PRICE, *The economic and social costs of crime*, Home Office Research Study 217, 2000, pp. 54-58.

6.2. *El coste privado*

¿Cuáles son los costes que los particulares soportan en los principales procedimientos en los que se ven involucrados? Tomamos como aproximación del coste de los litigios los honorarios que resultan en los procedimientos de tasación de costas cuando se impugnan éstas y se solicita el dictamen de los Colegios de Abogados. La ventaja de este tipo de fuente radica en que da información sobre el coste efectivo o real de los pleitos tal como se derivan de las características de los casos. El inconveniente estriba en el sesgo que podría reflejar respecto a aquellos casos en los que no se impugna la tasación; previsiblemente los importes de las costas impugnadas serían mayores que las de los casos no impugnados. Sin embargo, este problema se ve paliado porque los importes que tomaremos en cuenta no son sólo los que se pretenden cobrar inicialmente por quien insta el pago sino los que finalmente aprueba el órgano judicial. En materia penal el problema fundamental tiene que ver con las posibilidades de pago de las personas que carecen de medios y, por ello, es necesario asegurar que no faltan medios y calidad en la asistencia de los profesionales adquirida con ellos, algo que todavía está por evaluar, a nuestro entender, y puede estar comportando un grave problema.

TABLA 17
Pagos a abogados en los distintos procedimientos penales. Año 2000.

Tipo de asunto	Importe medio
Ejecutoria	616.865
Procedimiento abreviado	138.490
Recursos (todas las jurisdicciones):	
Apelación	393.156
Casación	922.839

Fuente: *Colegio de Abogados de Madrid (2000)*.

6.3. *Costes ocultos o indirectos de la justicia. Deficiencias de la justicia y crecimiento económico*

A menudo son cuantiosas las pérdidas sociales imputables al mal funcionamiento de la justicia. Se trata de un conjunto de actividades económicas o de otro tipo que no se realizan por ese motivo. Los operadores registran ese mal funcionamiento como un aumento de la incertidumbre, o de los costes, o unos menores beneficios en la actividad que estén desarrollando o piensen desarrollar, y tratarán de trasladarlo en cuanto puedan imponiendo una mayor prima de riesgo al país (o al prestatario), aumentando los precios, reduciendo la ofer-

ta de bienes y servicios o, en su caso, la demanda. Descensos en la inversión, disminuciones en la contratación laboral, el otorgamiento de créditos, la compra de bienes de consumo, la construcción de viviendas o la producción son manifestaciones comunes de este problema. No representan costes o pagos directos, como pueden ser los honorarios de abogados o expertos, sino un tipo de costes indirectos o implícitos que no se visualizan y por eso a veces se denominan «costes ocultos». Otro tipo de costes ocultos es el motivado por los errores judiciales. Se ocasiona, por ejemplo, cuando se formula una acusación contra alguien y ulteriormente se declara que no había lugar a ella. En muchos casos como consecuencia de ello se producen graves daños, padecimiento, pérdida de reputación, bienestar e ingresos del imputado, acusado o condenado que era inocente, pérdidas a menudo irreparables. Lo mismo sucede con las valoraciones erróneas de los daños contractuales o extracontractuales, demasiado frecuentes, por cierto²⁶. Estos errores, como otras deficiencias del sistema judicial, no sólo producen efectos en los involucrados en el pleito y el caso concreto sino que constituyen señales para los demás operadores y potenciales casos futuros. Raramente se tiene en cuenta el tema de las consecuencias futuras de las decisiones erróneas o de las leyes o de otros componentes del sistema jurídico, por más que en ello radique gran parte de los problemas y soluciones, como las que conciernen al tema de los costes ocultos.

VII. PRODUCCIÓN. EFICIENCIA. CALIDAD

En años recientes, de forma paralela a la investigación criminológica en general, la investigación sobre la Fiscalía se ha ido centrando en la eficacia del trabajo del fiscal —es decir, cómo mejorar la investigación y la persecución de los casos para poder reducir la delincuencia. En gran parte estas investigaciones han sido evaluaciones de programas de persecución de delincuentes de carrera y evaluaciones de juzgados especializados. Claro está, estas investigaciones se centran no únicamente en el trabajo del fiscal, sino de todo el equipo. Se basan en dos premisas: al identificar a los delincuentes más productivos, el tiempo del fiscal se utiliza mejor persiguiendo a dichos trasgresores y la reducción de las tasas de delincuencia será también sustancial, y además la reincidencia se reduce mejor cuando el trabajo judicial —incluyendo el trabajo del fiscal— se especializa según el tipo de delincuencia (drogas, jóvenes, violencia doméstica, etc.). Los resultados, incluyendo resultados de equipos policía-fiscal en Inglaterra, son generalmente positivos. Sin embargo, de poco sirve la aprehensión eficaz de transgresores si reinciden; de ahí, la creación de juzgados especiales donde se ubican bajo un mismo techo el juzgado y los organismos que gestionan los programas de tratamiento.

²⁶ A este respecto, la STS de la Sala Primera, de la que da cuenta *El País* el 06,11, 2001, p. 32, en relación a indemnizaciones por intromisión en la vida privada de famosos, no es sino un ejemplo de los errores que en valoración de daños cometen nuestros tribunales, subestimándolos por lo general. Las argumentaciones respectivas del T. Supremo y T. Constitucional son del mayor interés.

Algunas estimaciones. Dado lo raquítico de la información existente, es difícil realizar una estimación de la productividad, por tosca que fuera, porque no hay datos adecuados de producción y tampoco de los medios desglosados como se necesita. Lo que sigue son meras pinceladas para un cuadro que está por comenzar a pintarse siquiera. Comparando el periodo comprendido entre 1995 y 2000, el número de diligencias previas aumentó en un 29%. Sin embargo, el número de sentencias dictadas en procedimientos abreviados por los Juzgados de lo Penal y las Audiencias Provinciales disminuyó en un 7% y un 30%, respectivamente. (Datos de la *Memoria del Fiscal General del Estado*). Obviamente, la cifra de sentencias es un indicador de la actividad general de la justicia, no sólo de los fiscales. Por su parte, el presupuesto de justicia —en el que está incluido la parte de la Fiscalía— del año 2000 supuso un aumento del 30% en términos reales respecto a 1995; desconocemos si este aumento ha sido mayor o menor en el caso del subprograma Fiscalía. Entre 1995 y 2000 la plantilla fiscal aumentó más del 17%²⁷.

En particular, en la Fiscalía antidroga, el número de procedimiento seguidos en esta materia ha venido disminuyendo desde 1991 hasta 2001 a una tasa media interanual del 7%. (Véase *Memoria* del año 2002, p. 70). Sin embargo, el conjunto de asuntos sobre los que ha tenido que informar la Fiscalía del Tribunal Constitucional ha crecido notablemente en los últimos años; un 31% entre 1995 y 1999 y un excepcionalmente elevado crecimiento en 2000, del 60% respecto a 1995; decimos excepcional porque en 2001 disminuyó un 12% respecto a 2000. Desconocemos el grado en que han aumentado en consonancia los medios con que ha contado o si existía previamente exceso de capacidad. En 2001 había 8 fiscales en ese Tribunal. (*Memoria del Fiscal General del Estado*, p. 248).

Eficacia. Otro elemento de referencia que sirve para evaluar la labor de la Fiscalía es la eficacia. Ésta mide el grado en que se consiguen unos determinados objetivos. El problema estriba en que, en España, no se fijan objetivos que puedan servir de referencia para ver el grado en que se alcanzan y para medir ese desempeño necesitamos definir un conjunto de indicadores.²⁸ Dentro de este contexto de eficacia puede ser útil examinar el grado en que las sentencias recogen el parecer del ministerio fiscal. Así, en el T. Supremo, las sentencias del año 2000 fueron conformes con la petición del fiscal en algo más del 75% (*Memoria del Fiscal General del Estado*, pp. 250-253).). El fiscal estuvo en desacuerdo con la decisión de la sentencia en casi un 30% de los casos sentenciados por las Audiencias y el 14% de los casos sentenciados por los Juzgados de

²⁷ Tanto la información anecdótica como las declaraciones formales y los textos que aparecen en la *Memoria del Fiscal General del Estado* aluden con reiteración al problema de la penuria de medios. Sin embargo, la falta de información impide saber si eso es así, dónde se da y con qué gravedad, y hasta qué punto la Fiscalía española produce cuanto puede con los recursos con que cuenta, o si lo que produce lo hace al menor coste posible.

²⁸ En Estados Unidos se utiliza como indicador de desempeño formal o informal de la Fiscalía la tasa de condenas.

lo Penal. Otro elemento de referencia es la frecuencia con que el fiscal no asiste a la vista. Ese mismo año los fiscales asistieron a poco más del 70% de los juicios de faltas celebrados. Seguramente la eficiencia de este servicio puede mejorar, en todo caso, adoptando medidas organizativas, incorporando efectivamente tecnologías informáticas y estableciendo un adecuado marco de incentivos para las personas que trabajan en la Fiscalía.

Calidad. La calidad de la labor de la Fiscalía, como la calidad de la justicia, es relativamente difícil de medir. Por ello, en los distintos estándares de desempeño de la justicia es mucho más frecuente encontrar indicadores de «prestación de servicio» que verdaderas mediciones de calidad. Sin embargo, en Inglaterra se creó un nuevo servicio de Inspección de la Fiscalía en el año 2000 y éste acaba de publicar su primer informe, que incluye una revisión de una muestra aleatoria de casos para ver si cumplen con los dos requisitos que figuran en el código de conducta del fiscal –la suficiencia de la prueba y el interés social. Este es uno de los pocos ejemplos de inspección independiente de la Fiscalía y de medición de la calidad jurídica del trabajo del fiscal.

Fiscalía de proximidad. La investigación sobre cómo conseguir una mejor calidad de trabajo del fiscal mediante el acercamiento del mismo a los ciudadanos es también muy reciente. Aquí nos referimos a la capacidad del fiscal para captar y velar por el interés social tal y como mencionamos anteriormente. En los Estados Unidos la innovación más reciente en materia de Fiscalía es el modelo de «Fiscalía de proximidad» (BOLAND, 2001; GOLDKAMP, IRONS-GUYN & WEILAND, 2002), que incorpora elementos de la ya existente *policía de proximidad* y de la *actuación policial de resolución de problemas*. El modelo de Fiscalía de proximidad exige, ante todo, una reconceptualización de la función del fiscal y del problema de la delincuencia. Los nuevos programas de fiscales de proximidad descentralizan la prestación de servicio, acercan los fiscales a los barrios, hacen uso creativo del Derecho administrativo y civil, además del Derecho penal, incorporan los servicios de trabajadores no jurídicos y abordan los programas en colaboración con otros organismos no judiciales. De esta forma, el nuevo fiscal de proximidad cuenta con una caja de herramientas más diversa, y resuelve problemas definidos a nivel local mediante un proceso de interacción. El American Prosecutors Research Institute (APRI) informa que la mayoría de las Fiscalías en EE.UU. actualmente incorporan algún elemento de este nuevo modelo de Fiscalía de proximidad.

Justicia gratuita. Existen indicios de que esa asistencia, tanto del turno de oficio como de la asistencia letrada al detenido, no tiene la calidad que debería. Aunque los casos estudiados son escasos, apuntan que la frecuencia con que el acusado en prisión preventiva es visitado por su abogado es muy reducida; también reflejan que con mucha frecuencia conocieron a su abogado para preparar el caso el día anterior al del juicio. (Véase Libro Blanco de la Justicia. Anexos. Estudio sobre usuarios).

8. DURACIÓN DE LOS PROCESOS PENALES

Lo que aparece a continuación son unas primeras estimaciones sobre la duración de los casos de la jurisdicción penal. El análisis está basado en los casos resueltos entre enero de 1999 y junio de 2000 que consignan información en los sistemas informáticos. Adicionalmente se han obtenido muestras de resoluciones de Audiencias Provinciales y del Tribunal Supremo. (Un análisis más extenso de la duración en la justicia española puede verse en PASTOR, 2003). Aunque la duración varía bastante de unos órganos a otros, los juicios de faltas de los órganos examinados se solventan generalmente en menos de cuatro meses; los delitos de menor gravedad, conocidos por los Juzgados de lo Penal, obtienen una sentencia en menos de cinco meses. En los delitos más graves, juzgados por las Audiencias, la sentencia se produce en seis meses aproximadamente. No obstante, en los juicios por jurado transcurren casi dos años hasta la sentencia. En la Sala Segunda del Tribunal Supremo, las sentencias se dictan en un año y nueve meses en promedio. En el Tribunal Constitucional los casos sobre cuestiones de inconstitucionalidad duran cuatro años, y los recursos de amparo entre dos y tres años. (*Memoria del Fiscal General*, p. 249). El enjuiciamiento de delincuencia económica es extremadamente lento y, en el caso de los delitos fiscales, a su lentitud originaria suma la larga duración de la tramitación administrativa. (En Madrid, por ejemplo; a los cuatro años de duración de la fase administrativa se suman otros tantos de la fase judicial; véase *Memoria 2002*, p. 172). De otra parte, en las Audiencias Provinciales, los casos celebrados durante 2000 representaron el 63% de los casos señalados, lo que implica que se suspendieron o no celebraron 37 de cada cien casos señalados, una cifra realmente elevada.

Según estimaciones obtenidas sobre una muestra de 690 sentencias entre septiembre de 1999 y septiembre de 2000, la duración media de las sentencias sobre procedimiento abreviado era de seis meses, las de apelación de juicios de faltas de siete meses y los sumarios 23 meses. Las estimaciones obtenidas de una muestra de 260 sentencias del año 2000 indican que, en promedio, la duración entre la sentencia recurrida y la del Tribunal Supremo era de veintidós meses y medio. La cuarta parte de los casos consigue la sentencia en quince meses y medio o menos. La quinta parte de los casos que más duran requiere más de 27 meses. Desde otra perspectiva, en menos de dos años obtienen una sentencia el 62% de los casos; en el extremo superior, ocho de cada cien casos requieren más de tres años. (En todos los casos se trata de duración entre la sentencia recurrida y la del Tribunal Supremo).

TABLA 18
Tribunal Supremo, Sala Segunda, de lo Penal. Duración entre la sentencia recurrida y la del Tribunal Supremo. Muestra de sentencias. Año 2000.
Valores en meses.

Media	21,7
Mediana	21,3
Desv. Típica	8,8
Percentil_5	10,1
Percentil_25	15,4
Percentil_50	21,3
Percentil_75	26,3
Percentil_95	39,1
Duración	% acumulado
Menos de 1 año	12%
entre 1 y 2 años	62%
entre 2 y 3 años	92%
entre 3 y 4 años	98%
más de 4 años	100%

¿Cuáles son las principales consecuencias o costes que ocasiona la dilación? En particular, aquellas que tienen reflejo destacado en materia penal son las siguientes.

- La dilación aumenta la probabilidad de que se produzcan errores en la resolución judicial del caso. Las pruebas se degradan con el paso del tiempo. La memoria de los testigos se debilita; algunos, que podrían y querrían testificar hoy, puede que no quieran o no puedan dentro de unos años. Lo mismo sucede con la memoria de los propios ofendidos o demandantes, que, además, pueden estar ya severamente decepcionados, y, por ello, desinteresados en un resultado que no tiene efectos para ellos. En cuanto a los documentos, que constituyen otra fuente de prueba, la probabilidad de que se pierdan aumenta con el paso del tiempo, y nuestra capacidad para interpretarlos también se degrada con el tiempo.
- El valor de los derechos, el respeto de las obligaciones y la observancia de las normas sufren con la dilación.
- En el orden penal, los efectos antes mencionados tienen rasgos más dramáticos. Para el acusado que se halla en prisión provisional y luego es declarado inocente constituye un grave daño para su libertad y para su peculio, porque mientras está en prisión no ha podido trabajar, además de estar expuesto a otros riesgos habituales durante la vida en prisión. El acusado que está en libertad provisional puede no comparecer o darse a la fuga, como hemos tenido ocasión de comprobar con no poca frecuencia. Ésta parece ser una de las motivaciones de la introducción de los llamados «juicios rápidos».

- A menudo la dilación es una fuente de corrupción. La experiencia comparada, y la española con la extinta «astilla», muestran formas de soborno de la parte más fuerte para que su asunto se vea más o menos rápidamente, dependiendo de cómo le afecte la tardanza.
- A veces, la presión de la dilación y congestión suscita tentaciones de buscar «atajos» procesales o de otro tipo en detrimento de una adecuada consideración de los méritos de los casos.
- También afecta a la probabilidad de que se produzca un acuerdo y los términos del mismo. Este fenómeno puede ser además poco equitativo cuando se trata de acuerdos que aceptan aquellas personas que se hallan en una débil posición económica o de otro tipo.
- La dilación ocasiona también costes psicológicos.
- La dilación causa descrédito y pérdida de legitimidad a la justicia. Una consecuencia de ello es que algunas personas pueden verse impelidas a emplear otras formas de tutela de los derechos, unas lícitas y otras ilícitas, como es el caso de la violencia privada.

¿Qué causa la dilación? Cuatro son los principales factores que motivan la dilación, y a ellos debe ir orientada la política judicial que pretenda reducirla.

- Unos tienen su origen en la demanda de tutela judicial. Esto debe hacer que nos preguntemos si toda la litigiosidad existente es necesaria o si por el contrario parte de ella es indebida.
- Otros aluden a la oferta de tutela proporcionada por los órganos judiciales, a sí, con los medios disponibles, no se podría producir más y a cómo optimizar los recursos judiciales. Son muchas las manifestaciones del despilfarro y varias las formas posibles de mejorar el uso de los recursos pecuniarios, personales y materiales con que contamos; entre otras el rediseño y gestión de la oficina judicial. Por ello no es difícil comprender cuán importante es configurar un sistema de incentivos —no sólo pecuniarios, sino de promoción, prestigio, etc.— para contar con la colaboración de los jueces y otro personal de la administración de justicia.
- Un tercer factor es debido a la existencia (o a cambios) de una legislación procesal o sustantiva deficiente. Malos procesos y leyes procesales dan al traste con muchas buenas intenciones reformadoras y modernizadoras.
- El cuarto concierne a aquello que permite que operadores, como algunos abogados y sus clientes, incentivados por los costes y beneficios privados (no por los costes sociales) de su comportamiento, aprovechen las oportunidades que les ofrezca la legislación procesal o sustantiva, o las deficiencias del funcionamiento de los órganos judiciales, suscitando pleitos en lugar de llegar a acuerdos, alargando su duración o aumentando los costes privados o públicos de los litigios. Este fenómeno, más frecuente en la justicia civil, contenciosa o laboral, también se da, aunque en menor medida, en el orden penal. En la medida que así sea, esto cuestiona si la estructura de incentivos —recompensas, control y disciplina— de los profesionales del Derecho es adecuada.

IX. FISCALÍA, PROCESOS DE REFORMA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Procesos de reforma internacional. Un importante número de países está llevando a cabo procesos de reforma procesal penal –en lo fundamental, pasando de un sistema inquisitivo a otro acusatorio– que conllevan una radical definición del papel del ministerio fiscal. Éste se encarga de la instrucción y goza de un amplio margen de discrecionalidad; además, de él depende la policía. La evaluación de esos procesos es algo que está teniendo lugar en estos momentos. (Véase CEJA, 2003). En todo caso, uno de los problemas que, como era de prever, se ha planteado es el del control de la actividad de la policía por parte de la Fiscalía, porque aquélla es una organización con mucho poder mientras que ésta es más bien débil. La «sujeción funcional» de la policía por parte de la Fiscalía parece aconsejar sistemas donde se designe una jefatura con fuerte poder a la cabeza de esa organización y controlar ésta por los procedimientos habituales en las organizaciones jerarquizadas; ello resultará más factible que controlar una organización con un poder disperso en distintas unidades y departamentos sin mucha jerarquía interna.

Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil. La reforma de esta Ley, que entró en vigor en enero de 2001, ha comenzado a plantear problemas de incomparecencias de los fiscales debido a que los señalamientos de vistas y actuaciones se producen para el mismo momento. Véase *Memoria del Fiscal General del Estado*, pp. 389-411).

La reforma de la Ley de los llamados juicios rápidos. Además de más recursos, esta ley que entrará en vigor en abril de 2003 plantea muchos retos; entre otros, un enorme esfuerzo de coordinación de los distintos intervinientes en el proceso: jueces y oficina judicial, Fiscalía, policía, abogados, forenses, peritos,... y de las administraciones con competencia en la materia. En cuanto a la Fiscalía, exigirá una mayor presencia de los fiscales en los procedimientos y en concreto mayor movilidad física, lo cual, según algunos fiscales, es harto problemático con los medios ahora disponibles.

Ley del Menor. (Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores). A principios de 2003 todavía está por realizarse una evaluación mínimamente cuidadosa de los efectos de esta Ley, y eso que han transcurrido ya dos años desde su entrada en vigor. De acuerdo con la *Memoria del Fiscal General del Estado*, de los 35.000 expedientes de reforma incoados durante 2001, menos de la cuarta parte terminaron en escrito de alegaciones; el resto resultó en sobreseimiento o inhibición. Se suspendieron más de la cuarta parte de las audiencias señaladas, una cifra elevada. El 57% fueron sentencias condenatorias, el 36% por conformidad y el 7% absolutorias. De las casi 100.000 personas a quienes se aplicó la Ley del Menor, el 60% eran menores entre 16 y 17 años, el 26% entre 14 y 15 y el 14% jóvenes entre 17 y 18 años. Los delitos más comunes de los menores son lesiones, robos, daños, hurtos y robos con violencia. También se produjeron 162 delitos contra la vida y 74 delitos de terrorismo. Las medidas impuestas fueron, sobre todo, libertad vigilada (2.207 casos) y prestaciones en beneficio de la comunidad. También hubo 516 casos

de internamiento cerrado y 213 internamientos terapéuticos. La implantación de esta Ley ha sido objeto de numerosas quejas por la falta de previsión de necesidades y carencia de medios para hacer frente a este sustancial cambio de política en relación a los menores. A la vez, quizá por la presión de lo inmediato, las Fiscalías no han hecho apenas uso de las posibilidades que les ofrece esta Ley, que es una aproximación sustancial al modelo de fiscal-instructor, ausente en el enjuiciamiento de adultos.

En su *Memoria* del año 2002 la Fiscalía revela que el primer año de aplicación de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor ha puesto de manifiesto «una serie de carencias y deficiencias», sobre todo de medios personales y materiales, que «han llegado a distorsionar el correcto funcionamiento de la misma». La ampliación de medios personales reclamada por la Fiscalía ante la importancia del papel asignado a la misma en la ley ha resultado «del todo punto insuficiente». Así, en muchas Fiscalías, los miembros de las secciones de Menores «carecen de dedicación exclusiva, compaginando su labor en materia de menores con el despacho de asuntos correspondientes a los distintos Juzgados de Instrucción y de Primera Instancia», situación que «no ha dejado de generar un cierto desbordamiento». A todo ello podríamos añadir la falta de análisis de la bondad del procedimiento establecido, que presenta algunas disfunciones entorpecedoras, tales como la necesaria incoación de piezas de responsabilidad civil que quizá sean inútiles.

Rendir cuentas. La Fiscalía ostenta un importante poder, el poder de acusar e investigar. Como todo poder en las sociedades democráticas su labor debe ser objeto de control y escrutinio independiente y, como los demás poderes, debe rendir cuenta de su labor ante el Parlamento y la sociedad. La Fiscalía realiza una labor propia de un servicio público. Sobre ello hay poca discusión; desde luego, nada comparado con la que existió hace años a propósito de la justicia. Pero como ésta, dentro de sus competencias la Fiscalía es también un poder; un poder que se traduce, por destacar su rasgo predominante, en el poder de acusar y perseguir. Como servicio y como poder la Fiscalía debe rendir cuentas de su labor. Uno de los cauces empleados en esa rendición de cuentas es la memoria anual que presenta el Fiscal General del Estado. Como memoria de rendición de cuentas, información sobre la delincuencia e informe sobre la actividad del ministerio fiscal —facetas que constituyen el núcleo de una memoria de este tipo—, la memoria de la Fiscalía es un auténtico despropósito; difícilmente puede pensarse en algo menos afortunado. Está plagada de errores y rezuma pereza (para saber los totales de un conjunto el lector tiene que hacer su propia suma). Algo tan elemental como saber el número de efectivos de distinto tipo con que cuenta, no aparece ni por asomo. Los datos de criminalidad carecen de fiabilidad. Cuando algunas Fiscalías no proporcionan datos, por ejemplo, sobre juicios de faltas, nada se hace para corregir esa situación. Como otras memorias de este sector, padece el sesgo del ensimismamiento en su propia actividad, olvidando que es una memoria para la sociedad. En los informes sobre temas específicos se limita a ser un reporte legal, no un informe de situación con datos y hechos y análisis sobre los problemas que permita evaluarlos y corregirlos. Un ejemplo paradigmático es el informe

sobre la aplicación de la Ley del Menor (*Memoria*, pp. 321 a 361). Cuando lo que todos necesitábamos era saber qué efectos estaba teniendo la Ley, todo lo que vemos es un largo relato de carencias de la Fiscalía y alegatos legales! Otras partes resultan grotescas; por ejemplo, las que se dedican a informar sobre los seminarios o las reuniones protocolarias a las que han asistido los fiscales. En realidad no puede hablarse de memoria como tal, sino de un conjunto de informes y datos desconectados, faltos de sistemática y, sobre todo, de una elemental interpretación. No es un problema específico de la actual o pasada Fiscalía; se trata de un problema que se arrastra desde mediados del pasado siglo. El procedimiento de elaboración es disfuncional, tedioso y lento y eso que la Fiscalía cuenta con una organización jerárquica clara y la información está disponible prácticamente en enero siguiente al año que termina. Sin perjuicio de que cada Fiscalía provincial o Tribunal Superior quieran sacar sus propias memorias, no tiene sentido la lentitud en su aparición ni la enorme disparidad que hay en los informes de las distintas Fiscalías. La instrucción que aparece en la página 693 de la *Memoria* de 2002 (sobre 2001) intenta establecer alguna homogeneidad en la recolección y reducir el tiempo de elaboración, lo que es una buena medida. Hay un problema previo de concepción, de definición de lo qué es y de la información que ha de recogerse, que ha de ser significativa y fiable. Incluso como herramienta que ayude a la toma de decisiones y a la gestión de la organización habría que redefinir la información a recoger; la información actual es sencillamente inútil para ese menester en lo que se refiere al análisis de medios y, no digamos, a la eficiencia de la prestación del servicio. De otra parte, incurre en duplicidades con información que recogen o podrían realizar mejor la policía y la administración de justicia. Urge plantearse la coordinación de las cuatro fuentes de información sobre la actividad delictiva: la policial, la fiscal, la judicial y la penitenciaria. Lo que tenemos en los cuatro eslabones es, salvo alguna mejora reciente, de escaso valor. La posición de la Fiscalía es, sin embargo, privilegiada a la hora de observar algunos aspectos de la criminalidad —el perfil del acusado— y por supuesto de su propia labor, y debiera concentrarse en aquello que tiene ventaja comparativa. Además, la Fiscalía está formada por un buen número de profesionales con verdadera vocación de servicio público y éste es un activo que debe aprovecharse. La importancia de estas cuestiones no es menor, porque sólo con información adecuada se pueden tomar medidas de política criminal acertadas²⁹.

²⁹ «Me había fijado como límite una hora, llevo leyendo dicho tiempo y me queda el último apartado, que es el de la estadística. Como quizá es el que contiene más datos en la memoria por los anexos estadísticos que aparecen en la misma, me remito a los mismos y, si SS.SS. quieren hacer alguna pregunta con relación al mismo, gustosamente atenderé su petición en la medida en que pueda recordar de memoria números y porcentajes, algo que es bastante complicado»... «la memoria del Fiscal General del Estado se confecciona con las memorias de todos los fiscales de España. Puede ocurrir que algunos fiscales den detalles en determinados aspectos que no dan otros. De aquí que luego en la memoria no se puedan recoger con la misma fidelidad esos datos de todas las Comunidades. Estamos todos de acuerdo en que debe mejorarse la estadística.» Manifestación del Fiscal General del Estado en comparecencia parlamentaria. Congreso 2 de abril de 2002.—núm. 459 14779.

X. OBSERVACIONES FINALES

Aunque haya diferencias marcadas entre los distintos modelos de Fiscalía, en virtud de las funciones a ella encomendada, hay una cierta tendencia a la convergencia entre ellos. El modelo español de Fiscalía es seguramente mejorable, pero no parece haber consenso para cambiar drásticamente de modelo. Mientras tanto, sería factible realizar esfuerzos paulatinos para modernizar esta institución, mejorar su configuración y desempeño y hacer de ella un servicio público efectivo bien gestionado, que rinda cuentas a la sociedad.

La Fiscalía debiera estar más interesada en que las víctimas y testigos gozasen de buen trato y adoptar medidas para que así sea. No hay justificación para tratar a las víctimas por su valor como meros testigos. Tampoco para que los fiscales sean los únicos o principales responsables de las víctimas, ni siquiera tienen por qué ser los principales responsables de ellas; por ejemplo, las Comunidades Autónomas con competencia en materia de justicia pueden ser más eficaces en la protección de cierto tipo de víctimas de violencia doméstica, por su capacidad de enlazar a éstas con servicios que dependen de ellas. Las indemnizaciones por daños que se fijan en las piezas separadas no guardan relación con la magnitud de la pérdida sufrida. Con carácter general, hay un gran espacio apenas explorado para que los particulares ayuden a los sujetos públicos, sean éstos la Fiscalía, la agencia de medio ambiente o la policía, a hacer efectivo el cumplimiento de las normas y se trataría de establecer incentivos para que esa colaboración fuera mayor. El Ministerio Fiscal podría ganar mucho con iniciativas como las llamadas *Fiscalías de proximidad*.

En el caso español, aparentemente los acuerdos no son posibles, aunque en el Parlamento hay numerosas voces favorables a introducir paulatinamente ese tipo de criterios. Más allá de las declaraciones, la práctica del ministerio fiscal tiene más proximidad de la que parece con el principio de oportunidad. En los Juzgados de lo Penal, durante el año 2001, en el 30% de los casos se dio la conformidad del acusado. Comparado con 1995, la conformidad se da con mucha más frecuencia en 2001 y representa un aumento del 70% respecto a la frecuencia con que se daba en aquel año. Por su parte, en las Audiencias la conformidad del acusado se dio en el 14% (el doble que en 1995). En su comparecencia en el Congreso de los Diputados, el propio Fiscal General del Estado reconocía la existencia de esta práctica a propósito de los juicios con jurado. Sostenemos que debe avanzarse precisamente en esa dirección, con toda la prudencia necesaria. La cruda realidad es que los recursos son limitados y el ministerio fiscal no tiene una capacidad ilimitada para perseguir todos los delitos; en consecuencia, no hay más remedio que asignarlos a aquellos cometidos que son más adecuados siguiendo, entre otros, los objetivos de la prevención y disuasión y las limitaciones de la capacidad probatoria de los distintos casos. No quiere decir esto que los fiscales decidan arbitrariamente no perseguir unos casos y sí otros. Para evitar esos posibles riesgos deben establecerse reglas, criterios y pautas, supervisiones adecuadas e incluso el escrutinio e información públicos, con el respaldo constante de evaluaciones rigurosas. Pero el

punto de partida es que no pueden perseguirse todos los delitos de los que se tiene conocimiento ni se debe dedicar el mismo esfuerzo a todos los casos. Reconociendo que los efectos de este mecanismo serían letales en aquellos países donde la Fiscalía fuese una institución corrupta, no creemos que éste sea el problema en las Fiscalías de España y otros países occidentales.

La información sobre el gasto público dedicado a la Fiscalía y los medios personales, materiales y tecnológicos en que se traduce es muy pobre. Hay que realizar un verdadero esfuerzo incluso para conocer cuántos fiscales hay o cuánto ganan, información que se proporciona en este documento. Todavía no disponemos de estimaciones muy precisas sobre los costes de la crimen y la justicia criminal. Los costes directos de la criminalidad, incluyendo la lucha contra ella, superaban el 5% del PIB en Reino Unido en 1999. De ese total, casi el 20% era coste de la justicia criminal, incluyendo gastos en policía, Fiscalía, justicia e instituciones penitenciarias. De otra parte, los gastos en medidas de autoprotección y seguridad en que incurren personas y empresas ronda el 1% del PIB. Además de esos costes, a menudo son cuantiosas las pérdidas económicas y sociales imputables al mal funcionamiento de la justicia, y en particular de la justicia criminal. Se trata de un conjunto de actividades, económicas o de otro tipo, que no se realizan por ese motivo. Los operadores registran ese mal funcionamiento como un aumento de la incertidumbre y de los costes o unos menores beneficios en la actividad que estén desarrollando o piensen desarrollar, y tratarán de trasladarlo en cuanto puedan imponiendo una mayor prima de riesgo al país (o al prestatario), aumentando los precios, reduciendo la oferta de bienes y servicios o, en su caso, la demanda. Las estimaciones de esos costes son más complicadas, porque lo que conocemos ahora son aproximaciones de esas consecuencias económicas de manera global o agregada, sin detalle para cada tipo de justicia. A título ilustrativo, en algunos países esas pérdidas económicas parecen reducir el crecimiento del PIB en una cuarta parte, y la cantidad de crédito financiero en más del 20%.

Dado lo raquítico de la información existente, es difícil realizar una estimación de la eficiencia e incluso de la productividad, por tosca que fuera, porque no hay datos adecuados de producción y tampoco de los medios desglosados como se necesita. Comparando el periodo comprendido entre 1995 y 2000, el número de diligencias previas aumentó en un 29%. Sin embargo, el número de sentencias dictadas en procedimientos abreviados por los Juzgados de lo Penal y las Audiencias Provinciales disminuyó en un 7% y un 30%, respectivamente. Por su parte, el presupuesto de justicia —en el que está incluido la parte de la Fiscalía— del año 2000 supuso un aumento del 30% en términos reales respecto a 1995; desconocemos si este aumento ha sido mayor o menor en el caso del subprograma Fiscalía. Entre 1995 y 2000 la plantilla fiscal aumentó más del 17%. En términos de eficacia, menos de la mitad de las sentencias sobre juicios de faltas son condenatorias, debido, según manifiesta la Fiscalía, a que con frecuencia no comparecen las víctimas o los testigos. En los Juzgados de lo Penal el 80% de las sentencias dictadas fue de carácter condenatorio. Ese porcentaje fue más elevado incluso —el 97%— cuando se trató de sentencias

en las que medió la conformidad del acusado. Cuando no hubo conformidad del acusado, recayó una condena en el 70% de los casos. En la Audiencias Provinciales tres de cada cuatro sentencias dictadas en procedimientos en única instancia fueron condenatorias. Este porcentaje fue mayor en los juicios por jurado y sumarios (86%) que en los de procedimientos abreviados (78%). En cuanto a las apelaciones, cuando versaban sobre delitos, se confirmó el 75% de las sentencias apeladas, y cuando versaban sobre faltas se confirmó en el 68% de los casos. La Sala Segunda estima aproximadamente el 30% de los recursos de casación. En el Tribunal Constitucional las sentencias estiman el recurso entre el 43 y 58% de los casos (en 2001 fue del 45%). El fiscal estuvo en desacuerdo con la decisión de la sentencia en casi un 30% de los casos sentenciados por las Audiencias y el 14% de los casos sentenciados por los Juzgados de lo Penal. En el T. Supremo, las sentencias del año 2000 fueron conformes con la petición del fiscal en algo más del 75% (*Memoria del Fiscal General del Estado*, pp. 250-253). Ese mismo año los fiscales asistieron a poco más del 70% de los juicios de faltas celebrados. Seguramente la eficiencia de este servicio puede mejorar, en todo caso, adoptando medidas organizativas, incorporando efectivamente tecnologías informáticas y estableciendo un adecuado marco de incentivos para las personas que trabajan en la Fiscalía.

En los últimos años los ministerios fiscales están sometidos a un proceso de reformas en los más variados órdenes. En el caso español, a las recientes reformas sobre enjuiciamiento civil y menores se suman la de juicios rápidos y otros cambios que se avecinan en la legislación procesal y sustantiva penal. Esto está añadiendo presión a la labor habitual de la Fiscalía y, junto a algunos errores de planificación, está motivando algunas resistencias a los procesos de implantación de las reformas. La experiencia española no es única en este sentido. Un importante número de países está llevando a cabo procesos de reforma procesal penal —en lo fundamental, pasando de un sistema inquisitivo a otro acusatorio— que conlleva una radical definición del papel del ministerio fiscal. En los nuevos modelos éste se encarga de la instrucción y goza de un amplio margen de discrecionalidad en su labor. Además, de él se hace depender la policía, y esto, como era de prever, ha planteado problemas acerca del control de la actividad policial por parte de la Fiscalía, y mientras aquélla es una organización fuerte con mucho poder ésta es comparativamente débil. Este problema puede paliarse con la configuración de un fuerte poder de estructura jerárquica en la policía y una estricta dependencia de la cúspide hacia la Fiscalía.

El presente trabajo está centrado en el análisis empírico y ello nos hace especialmente críticos de la grave falta de información sistemática y de calidad que padece esta institución, por tantas razones fundamental para la política criminal. El análisis del tipo de usuarios de cada una de las instituciones que forman la justicia penal —y de la fiscalía en particular—, los motivos por los que acuden (o van a parar) a ella y los resultados que obtienen es algo que debiera llevarse a cabo para poder adoptar adecuadas medidas de política pública en este ámbito. Lamentablemente muy pocas cuestiones importantes pueden res-

ponderarse con la actual estadística policial, fiscal, judicial y penitenciaria. Además, tanto por su carácter de servicio público como por el poder que se delega en ella, la Fiscalía debe rendir cuentas periódicamente de su labor. Uno de los cauces empleados para ello es la Memoria anual que presenta el Fiscal General del Estado. Como memoria de rendición de cuentas, información sobre la delincuencia e informe sobre la actividad del ministerio fiscal —facetas que constituyen el núcleo de una memoria de este tipo—, la memoria de la Fiscalía es, más bien, un despropósito y no cumple ninguna de sus funciones como debiera. Urge plantearse la coordinación de las cuatro fuentes de información sobre la actividad delictiva: la policial, la fiscal, la judicial y la penitenciaria; lo que tenemos ahora en los cuatro eslabones es, salvo alguna mejora reciente, de escaso valor. La posición de la Fiscalía es, sin embargo, privilegiada a la hora de observar algunos aspectos de la criminalidad —el perfil del acusado— y por su puesto de su propia labor, y debiera concentrarse en aquello que tiene ventaja comparativa. Además, la Fiscalía está formada por un buen número de profesionales con verdadera vocación de servicio público y éste es un activo que debe aprovecharse. Definitivamente esta Memoria debiera mejorar muy sustancialmente.

Nos preocupa abogar por una mayor potenciación del ministerio fiscal sin argumentar que la parte contraria —la defensa y en particular la asistencia jurídica gratuita— necesita un refuerzo equivalente. Investigaciones recientes apuntan que la cantidad y calidad del trabajo judicial mejora cuanto más competentes sean *todos* los miembros del grupo de trabajo judicial (OSTROM & HANSON, 1999). De ahí que una mejora en la gestión de la Fiscalía sólo repercutirá en una mejora del servicio si los demás elementos «compiten» de una forma equilibrada, cosa que dudosamente puede decirse con el actual sistema de jurídica gratuita.

Propuestas para una agenda de investigación. El ministerio fiscal debe mejorar en sus estadísticas y su memoria anual. Su memoria debería abordar claramente los recursos con los que cuenta, detalles sobre sus actuaciones (cantidad, calidad, costes y resultados), datos sobre la dilación y características de los usuarios. Sería conveniente realizar —o encargar— una serie de estudios descriptivos, de distintas clases de evaluaciones, y el desarrollo de indicadores de desempeño, de calidad y cantidad, que permitan un seguimiento regular. Estos indicadores ya existen en otros organismos del sistema de justicia penal en España y proporcionarían un estándar de actuación, facilitando la comparación entre Fiscalías y a lo largo del tiempo. Análogamente, convendría estudiar los procesos informales o formales de conformidad, la dilación en las actuaciones específicas del fiscal o el trato que reciben los testigos por parte de los fiscales. Antes de adoptar cambios —víctimas y testigos o sobre otros extremos importantes— es conveniente realizar una evaluación de necesidades y un estudio del impacto previsible; como necesarias son también las evaluaciones de resultados rigurosamente realizadas.

BIBLIOGRAFÍA

- ADELSTEIN, Richard (1999) «Victims as Cost Bearers.» *Buffalo Criminal Law Review* 3:131-173.
- ADELSTEIN, Richard (1998). «Plea Bargaining: A Comparative Approach.» En P. Newman ed., *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, London: Macmillan, 3:46-50.
- ALBRECHT, Hans-Jörg (2000) «Criminal Prosecution: Developments, Trends and Open Questions in the Federal Republic of Germany.» *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. 8/3:245-256.
- AMBOS, Kai (2000) «The Status, Role and Accountability of the Prosecutor of the International Criminal Court: A Comparative Overview on the Basis of 33 National Reports.» *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. 8/2:89-118.
- ANDERSON, Patrick R. & NEWMAN, Donald J. (1998) *Introduction to Criminal Justice*. New York: McGraw Hill.
- BALDWIN, John & MCCONVILLE, Mike (1977) *Negotiated Justice: Pressures to Plead Guilty*. London: Martin Robertson.
- BALLOTA, DANILLO, DORN, NICHOLAS, DE RUYVER, BRICE, BLACK, CHRISTOPHER, VAN IMPE, KRISTOF AND VANDER BECKEN, TOM (2002) *Prosecution of Drug Users in Europe*. Lisboa: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA).
- BECKER, Gary S. (1968) «Crime and Punishment: An Economic Approach.» *Journal of Political Economy*, 69:169-217.
- BOLAND, Barbara (2001) *Community Prosecution in Washington, D.C.: The US Attorney's Fifth District Pilot Project*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- BRAD, Sam y PRICE, Richard (2000) *The Economic and Social Cost of Crime*. Londres: Home Office Research Study 217.
- CALVO SOTELO, Leopoldo (2000) *El gasto en materia de seguridad e Instituciones Penitenciarias*. Barcelona: Universidad Internacional Menéndez y Pelayo.
- CAVADINO, M & DIGNAN, J (1997) *The Penal System: An Introduction*. Londres: Sage.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LA JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS (Ceja) (2003) «Seguimiento de las Reformas Judiciales en América Latina». Disponible en www.cejamericas.org.
- CLYNCH, Edward J. & NEUBAUER, David W. (1981) «Trial Courts as Organizations.» *Law and Policy Quarterly*. 3:69-94.
- COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID (2000) Comisión de Honorarios. «Tasación de Costas. Minutas Impugnadas.»
- CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2002) *La justicia en Andalucía. Cinco años de gestión autonómica*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (1997) *Libro Blanco de la Justicia*. Madrid: CGPJ:

- CROWN PROSECUTION SERVICE (2001) *Annual Report 1999-2001*. Londres: The Stationery Office.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María (2000) *El poder de acusar*. Barcelona: Ariel.
- DIRECCIÓN GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (2002) *Informe General 2000*.
- EUROPEAN RESEARCH NETWORK ON JUDICIAL SYSTEMS (2000) *European Data Base on Judicial Systems*. Bologna: Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari.
- FIJNAUT, C. y GROENHUIJSEN, M.S. (2002) «A European Public Prosecution Service: Comments on the Green Paper». *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. 10/4:321-336.
- FISCAL GENERAL DEL ESTADO (2002) *Memoria elevada al gobierno de Su Majestad por el Fiscal General del Estado*. Madrid: Ministerio de Justicia.
- FISCAL GENERAL DEL ESTADO (2002) «Introducción a la memoria de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año 2002».
- GOLDKAMP, John S., Cheryl IRON-GUYNNE & Doris WEILAND (2002) *Community Prosecution Strategies: Measuring Impact*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice: Bureau of Justice Assistance.
- GROSSMAN, Gene & KATZ, Michael (1983) «Plea Bargaining and Social Welfare.» *American Economic Review* 73:749-757.
- INE. *España en cifras* (2003).
- JEHLE, Jörg-Martin (2000) «Prosecution in Europe: Varying Structures, Convergent Trends.» *European Journal on Criminal Policy and Research*. 8:27-41.
- KAKALIK, J.S y ROBYN, A.E. (1982) *Costs of the Civil Justice System. Court Expenditure for Processing Tort Cases*. Rand Institute for Civil Justice.
- LANDES, William (1971) «An Economic Analysis of the Courts.» *Journal of Law and Economics* 14:61-107.
- MARENIN, Otwin (1995) «The State of Plea Bargaining in Alaska.» *Journal of Crime and Justice*. 18/1:167-197.
- McCONVILLE, Mike (2002) «Plea Bargaining» en McCONVILLE, Mike y WILSON, Geoffrey (Eds.) *The Handbook of the Criminal Justice Process*. Oxford: Oxford University Press.
- McDONALD, William F. (Ed.) (1979) *The Prosecutor*. Beverly Hills: Sage.
- McDONALD, William F. (1985) *Plea Bargaining: Critical Issues and Common Practices*. Washington, D.C.: National Institute of Justice.
- MERRYMAN, John Henry (1985) *The Civil Law Tradition*. Stanford, California: Stanford University Press.
- MILHAUPT, Curtis J. (2000) «Law, Judicial Systems and Economic Growth.» Documento preparado para el World Bank Summer Workshop on Market Institutions, 17-19 Julio.
- MINISTERIO DEL INTERIOR. *Anuario*.
- OFFICE OF PROGRAM POLICY ANALYSIS AND GOVERNMENT ACCOUNTABILITY (1997) «Report Num. 96-69.» Florida Legislature.

- OSTROM, Brian J. and HANSON, Roger A. (1999) *Efficiency, Timeliness, and Quality: A New Perspective from Nine State Criminal Trial Courts*. Williamsburg, VA: National Center for State Courts.
- PACKER, Herbert (1968) *The Limits of the Criminal Sanction*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- PASTOR, Santos (2003) «Dilación, eficiencia y costes». Foro de la Justicia Española. Fundación BBVA.
- PICÓ, C. (1998) «Aspectes econòmics de l'Administració de justícia» en *Informe Pi i Sunyer sobre la justícia a Catalunya*. Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE (2002) *Prosecutors in State Courts, 2001*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice.
- WALTHER, Susanne (2000) «The Position and Structure of the Prosecutor's Office in the United States.» *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. 8/3:283-295.
- WHITE, Robin C. (1999) *The English Legal System in Action*. Oxford: Oxford University Press.