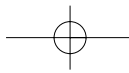




O P I N I Ó N D E A C T U A L I D A D

## LOS RETOS DE LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA EN ESPAÑA

---



## LOS RETOS DE LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA EN ESPAÑA

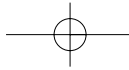
La seguridad se ha convertido en motivo de intensa preocupación ciudadana y, por ello, debe constituir uno de los ámbitos de reforma de las políticas públicas de mayor prioridad en la agenda política.

La causa de esa preocupación es que la seguridad, en su sentido más amplio, constituye un presupuesto básico de la libertad de las personas, así como del progreso social y económico de todo país.

Esta perspectiva nos conduce a contemplar esa preocupación ciudadana sobre **la seguridad** desde una triple vertiente. La primera **se refiere a la protección de los ciudadanos y sus bienes**. Esta vertiente de la seguridad es desarrollada por el aparato policial del Estado en colaboración con la Administración de Justicia. La segunda, se centra en **la propia Administración de Justicia, como institución que debe garantizar la igualdad de los ciudadanos** ante una justicia eficaz, predecible y reconocida socialmente. Finalmente, existe una tercera vertiente que **es la seguridad jurídica relacionada con el funcionamiento de los mercados**, vertiente en la que los nuevos Organismos Reguladores tienen la responsabilidad de vigilar y garantizar la competencia y la transparencia de los mercados y la protección de los derechos de todos los agentes económicos, ya sean empresas, inversores, accionistas o consumidores.

Cada una de estas tres vertientes de la seguridad es objeto en la actualidad de un intenso debate en nuestro país. Y, a su vez, cada una de ellas es fuente de un serio malestar en nuestra sociedad. Nos referimos tanto al sentimiento de inseguridad personal que altera la vida de muchos ciudadanos, como a la falta de confianza social en una justicia que se considera impredecible y muy lenta, sin obviar el desconcierto y las dudas que despiertan el funcionamiento de los organismos reguladores en cuanto a su independencia y eficacia en la vigilancia de los mercados.

Ante esta situación compleja y preocupante, el Círculo de Economía desea aportar su visión y propuestas. Desde nuestro punto de vista, **conviene evitar dramatismos infundados** pero, a la vez, pensamos que es necesario y urgente afrontar esta situación, **poniendo en marcha profundas reformas en instituciones y procedimientos, cuyo deficiente funcionamiento puede llegar a ocasionar un serio perjuicio a nuestra vida social y económica**. Y que, sin duda alguna, pueden lastrar nuestro desarrollo futuro.



## **I- SEGURIDAD DE LAS PERSONAS Y DE LOS BIENES**

La primera aproximación de los ciudadanos al tema de la seguridad es extraordinariamente concreta. Se ciñe a lo que podría denominarse orden público, que entendido en su sentido más estricto engloba la protección de personas y bienes por parte del Estado, al que se concibe como único detentador de los medios coercitivos que obligan al cumplimiento de la ley.

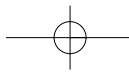
Debe destacarse que esta función adquiere en la actualidad una especial complejidad, dado el desafío que supone para los poderes públicos la emergencia de una nueva delincuencia global, que añade a su tarea un plus de dificultad y riesgo, en la medida que estas nuevas formas de delincuencia son llevadas a cabo en muchos casos por extranjeros no radicados de forma fija en un lugar determinado de España, y que utilizan una metodología hasta ahora desconocida en nuestro país.

Vista desde este ángulo, la seguridad se presenta como una pura cuestión de suficiencia y eficacia del aparato policial del Estado y su Administración de Justicia. Y, así entendida, no es de extrañar que, en ocasiones, estalle la alarma social ante la reiteración de sucesos violentos que, magnificados por el despliegue informativo de una sociedad mediática, provocan una creciente sensación de inseguridad, que llega a convertirse en tema prioritario del debate político. Una sensación alentada por la actitud poco escrupulosa y de escaso rigor profesional de algunos medios ante determinados sucesos.

**Aunque no se puede negar que existe una preocupación social sobre este aspecto de la seguridad personal, tenemos que señalar con claridad que las estadísticas no abonan en absoluto la idea de que España en su conjunto, ni Cataluña en concreto, tengan unos niveles de inseguridad inaceptables.** Por el contrario, desde un punto de vista comparado, sus índices de delincuencia son claramente inferiores a los de los países de su entorno. Y, desde perspectiva temporal, tampoco se observa en España un aumento claro de la delincuencia, aunque, eso sí, aparece una cierta tendencia hacia el incremento de la criminalidad más violenta, que probablemente es la causante de la preocupación.

Por todo ello, **resulta exagerado y carente de sentido el cuestionamiento crítico del que son objeto continuo las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, y por lo que a Cataluña se refiere, la policía autonómica.** Son precisamente los poderes públicos quienes deben cuidar, en todo momento y lugar, con absoluto respeto a la ley y a la libertad y los derechos de las personas, la preservación del orden público, por cuanto ésta constituye sin duda una de sus misiones esenciales.

Ha de subrayarse que esta función esencial, que hace posible el ejercicio de las libertades y derechos, no debe ser erosionada ni puesta en peligro en aras de ningún



ajado prejuicio ideológico: el orden jurídico democrático precisa también del respaldo de los medios legítimos a disposición exclusiva de las fuerzas de seguridad.

Ahora bien, estas actuaciones en el ámbito de la seguridad personal no pueden ocultar el hecho básico de que toda lucha contra el delito ha de hacer compatibles las indispensables medidas coercitivas con aquellas políticas orientadas a incrementar el bienestar y la calidad de vida de la población, especialmente en los barrios con mayores desequilibrios sociales y peores condiciones de vida. Estas políticas sociales constituyen el antídoto más eficaz contra las conductas antisociales de quienes se consideran excluidos. De existir alguna duda acerca de la bondad de estas políticas sociales, solo habría que recordar que los niveles más altos de seguridad suelen alcanzarse en áreas donde también son más elevadas y eficaces las prestaciones del Estado de bienestar. El ejemplo de la Europa comunitaria de los años 50, 60 y 70 del pasado siglo es paradigmático.

De todo lo dicho se deriva que el concepto de seguridad debe referirse a un ámbito mucho más amplio que el estricto orden público, por lo que ha de captarse la dimensión profunda de esta necesidad humana de paz social.

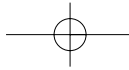
## **II.- ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

Como acabamos de señalar, la seguridad tiene una vertiente pública que es quizá la más notoria y que se concreta en la preservación y mantenimiento del orden público. Pero existe también una vertiente privada, menos ostensible pero igualmente decisiva, consistente en garantizar derechos fundamentales de los ciudadanos en su relación con terceros, ya sea en su vida personal o profesional.

En caso de conflicto de intereses, estos derechos se garantizan mediante la resolución judicial de las cuestiones suscitadas en forma de sentencias. **De ahí que el buen y rápido funcionamiento de la Administración de Justicia determine directamente el grado de seguridad jurídica existente en una sociedad e incida en el buen funcionamiento del mercado y en su mayor progreso económico.**

La justeza de esta afirmación se ha visto reforzada, en los últimos tiempos, por el espectacular desarrollo de la actividad mercantil, que a la vez que ha incorporado a un mayor número de ciudadanos y empresas, ha adquirido una mayor complejidad y dinamismo.

La percepción actual dominante acerca del funcionamiento de la Administración de Justicia por parte de los ciudadanos españoles se podría concretar en dos palabras: **ineficacia** y **politización**. Una ineficacia que, tanto profesionales jurídicos como



particulares, visualizan en el **retraso** en la resolución de los conflictos y en la **imprevisibilidad** de sus decisiones. Así, el lugar que ocupa la Justicia en la estima de los ciudadanos es bajísimo. Una percepción francamente negativa que también recibe nuestro país en las comparaciones internacionales acerca de la calidad de los marcos institucionales y jurídicos.

La mencionada **ineficacia** de la Justicia cabe situarla en diversas causas. Entre ellas, se puede destacar no tanto la falta de jueces, como el obsoleto sistema de selección y promoción del personal judicial, la carencia de una adecuada organización de la oficina judicial, y la falta de una eficiente política de personal.

La política de personal debería centrarse en cuatro aspectos: formación continuada y especialización, fomento del arraigo, estímulo de la productividad e implantación de mecanismos de control eficaces para los jueces.

La **politización** de la Justicia, que encuentra su manifestación clara en el funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, no es un mal achacable exclusivamente a los jueces, sino que es una responsabilidad compartida por la generalidad de la clase política, al haber obturado la exigencia de responsabilidades políticas en los cauces parlamentarios procedentes, y al haber sostenido que la depuración de las responsabilidades penales es previa a la exigencia de las políticas.

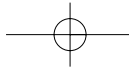
A esto hay que sumar el peculiar sistema de nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, que provoca la conversión de éste en una réplica, a escala reducida, de la composición del Parlamento. Este sistema favorece que se les considere en exceso dependientes del poder político. Aunque sea difícil hallar una alternativa mejor al actual sistema, debe insistirse en la idea de que la auténtica democracia descansa en un sistema de balances y contrapesos.

## PROPUESTAS DE ACTUACIÓN CONCRETAS

### 1. En el ámbito del gobierno del Poder Judicial

A nuestro parecer, hay que proclamar la necesidad de llegar a un gran acuerdo político sobre el futuro de la Justicia, que incluya los siguientes aspectos:

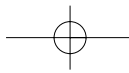
- **El establecimiento de un sistema de designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial** que –sin incurrir en una endogámica designación corporativa- evite, por un lado, reproducir en su seno la relación de fuerzas existente en el Congreso y el Senado, y potencie, por otro, la intervención parlamentaria en la evaluación de los candidatos, sometiéndolos a una rigurosa evaluación previa individualizada por parte de las Cámaras Legislativas. Se debería imponer asimismo la comparecencia periódica del presidente del Consejo e, incluso, ocasionalmente, de los vocales ante las comisiones parlamentarias. Por



último, convendrá admitir la posibilidad de remoción de los vocales del Consejo que hayan vulnerado sus obligaciones.

- **Una reforma profunda en el sistema de selección del personal judicial.** A semejanza de lo que han hecho algunos países de nuestro entorno, es menester sustituir el obsoleto sistema de selección basado exclusivamente en la oposición memorística por un sistema que –junto con la acreditación indispensable y escrupulosa de la formación jurídica- tenga mucho más en cuenta la experiencia profesional y la madurez de la personalidad de los candidatos en el momento de consolidar su posición vitalicia como jueces.
- **La exigencia de responsabilidades a jueces y magistrados.** Las facultades que el ordenamiento otorga al Juez no son derechos que pueda ejercer discrecionalmente, por lo que la vigilancia que tiene que establecerse sobre el Juez es el contrapeso de la posición preeminente que ocupa dentro de la estructura del Estado, al ser el único poder cuya titularidad es individual y no estar sujeto a la periódica renovación de su mandato por la votación de sus conciudadanos. Este control de la actuación del Juez no es posible *a priori*, por lo que sólo resulta factible el control *a posteriori*. Y debe reconocerse que, aunque apenas se habla de ello, uno de los déficits más graves de la democracia española es el que representa la no exigencia *de facto* del principio de la responsabilidad a jueces y magistrados, lo que erosiona el sistema y produce desazón en todos aquellos jueces que con gran responsabilidad desarrollan su función y observan como no es retribuido dicho esfuerzo, que queda oscurecido por la poca dedicación o el desacierto de otros jueces.
- **La supresión o, en su caso, la reducción de las competencias de la Audiencia Nacional a los delitos de terrorismo,** acabando de esta forma con lo que no es más que una excepción al normal desarrollo de los principios por los que debe regirse la organización judicial, y que, como tal excepción, ha de ser siempre restrictivamente aplicada.
- **La definición clara de un sistema de designación del Ministerio Fiscal General del Estado** que supere las ambigüedades del procedimiento actual y permita una efectiva intervención del parlamento, poniendo así fin a una etapa en la que la percepción social de la forma en como ha desempeñado su función en algunos casos notorios ha menoscabado su credibilidad.
- **La introducción de mecanismos de control y de exigencia de responsabilidades al Ministerio Fiscal,** en términos análogos y por parecidas razones a las antes expuestas respecto a los jueces.





- **La simplificación y modernización de la legislación** procesal, civil, penal, administrativa y laboral, que, con sus anacronismos y formalismos excesivos, facilita las maniobras dilatorias y una inaceptable lentitud en sus actuaciones.

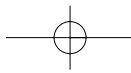
## 2.- En el ámbito de la gestión de la Administración de Justicia

A las Comunidades Autónomas les correspondería la gestión de todos los medios personales y materiales que la integran, así como el conocimiento y resolución de todos los problemas que dichos medios puedan plantear. Sobre esta base, las propuestas pueden distribuirse en tres grupos:

- **Referentes a los medios personales:** Han de procurar un triple objetivo: fomento de la estabilidad de los Magistrados, Jueces, Secretarios y demás funcionarios de la oficina judicial en sus destinos respectivos; aumento de la productividad según los criterios de evaluación propios de toda organización, ya sea pública o privada, eficiente de servicios; y ayuda para la formación permanente y la especialización de los funcionarios.
- **Referentes a los medios materiales:** Ha de profundizarse en la reforma de la oficina judicial, con el fin de racionalizar su estructura y organizar sus medios, de modo que se potencie su productividad. A tal efecto, sería fundamental configurar varios modelos de oficina judicial, adaptados a las distintas circunstancias de la plural realidad española. Ha de promoverse sin dilación la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación a los procedimientos judiciales, tal como vienen haciendo otras administraciones con resultados positivos.
- **Referentes a otras alternativas:** Conviene fomentar, con carácter complementario, la utilización de aquellos procedimientos que introducen a un tercero, imparcial e institucionalizado en mayor o menor grado, con el objetivo de resolver controversias jurídicas, evitando acudir a los procedimientos ante los Tribunales de Justicia. Se suelen aducir a su favor el ahorro de tiempo y dinero, mitigación de la hostilidad y resolución de los conflictos basándose en la sustancia. Las fórmulas más frecuentes son el arbitraje y las juntas arbitrales de consumo.

## III. SEGURIDAD DE LOS MERCADOS: LOS ORGANISMOS REGULADORES

Una economía de mercado dinámica, eficiente y justa tiene uno de sus principales soportes en la seguridad jurídica que dan las reglas de juego que regulan las relaciones entre los diferentes actores económicos, ya sean empresas, inversores,



accionistas o consumidores. La seguridad jurídica que necesitan los mercados para funcionar eficientemente requiere unas pautas de actuación basadas en el sentido de anticipación o de preservación de esas reglas de juego, que han de ser transparentes y predecibles. No se trata ya, como en el antiguo sistema de seguridad estática, de restablecer el orden jurídico vulnerado y de reparar el daño causado, tarea propia de los tribunales de justicia, sino de impedir que se quebrante aquel orden y se cause algún daño.

Esta función de vigilancia y preservación de las reglas de juego de los mercados se atribuye a los organismos reguladores o de intervención, quienes la llevan a cabo mediante la utilización de fórmulas diversas: autorizaciones administrativas, verificaciones previas, cumplimiento de formalidades o inscripciones registrales.

Nadie cuestiona la necesidad de estos organismos reguladores. Al contrario, son necesarios como mecanismos arbitrales, dado que el Estado no puede ser, a la vez, como ocurría hasta ahora, actor y árbitro de las reglas de mercado. Pero, para desarrollar adecuadamente esa función arbitral de los mercados, las normas de constitución y de procedimiento de los nuevos organismos reguladores han de garantizar su independencia e imparcialidad. Es decir, su carácter escrupulosamente arbitral, de forma que su intervención fomente la igualdad efectiva entre los agentes del mercado e impida la prevalencia de unos sobre otros, aprovechándose, por ejemplo, de su proximidad a los centros de decisión política, o de su acceso a información privilegiada,

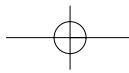
De todo ello se desprende que **no existe mayor perversión de estos organismos que el intento de su instrumentalización oblicua por el propio Gobierno o la oposición, al servicio de una opción concreta**, en términos parejos a la manipulación tantas veces denunciada del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional.

Lamentablemente, también en estos ámbitos de la seguridad económica los gobiernos y los partidos políticos nos tienen acostumbrados desde hace años a ciertas dinámicas que en nada benefician al buen funcionamiento de la actividad empresarial y a la imagen de nuestra economía en el mundo.

## PROPUESTAS DE ACTUACIÓN CONCRETAS

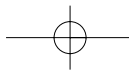
A nuestro juicio, el funcionamiento de los nuevos organismos reguladores españoles requiere con urgencia una serie de modificaciones orientadas a dar independencia a su constitución y transparencia a su funcionamiento, además de rendición de cuentas. Se trata tanto de reglas de funcionamiento como de pautas de conducta que,





por un lado, consoliden un modo de hacer independiente y transparente y, por otro, permitan crear una cultura reguladora que dé reputación y legitimidad social a su actuación arbitral.

- **Mandatos legales precisos:** El poder legislativo debe establecer mandatos claros y precisos sobre las materias que delega en los organismos reguladores.
- **Exámenes o controles sobre idoneidad de los reguladores:** Como sucede en los países en los que estos nuevos organismos reguladores tienen mayor tradición, el poder legislativo debe examinar e informar sobre los méritos y capacidades de las personas que ocupen los órganos de gobierno de los organismos especializados. Estos controles no pueden ser, sin embargo, meras formalidades sino elementos básicos para dar neutralidad política y legitimidad social a las personas que ejercen la función reguladora en estos organismos.
- **Rendición de cuentas:** Los órganos de gobierno de los organismos reguladores deben dar cuentas de las actividades de las instituciones que dirigen, sentirse supervisados en su actividad, y responder de esta forma a la confianza recibida del poder legislativo y de la sociedad.
- **Profesionalización directiva y técnica y apertura a profesionales de prestigio:** Sólo las administraciones y organismos que disponen de autonomía para organizar la carrera profesional de sus directivos y técnicos son capaces de contar con el capital humano necesario para la función fundamental que les es asignada. La formación de cuerpos técnicos en el servicio público requiere aislarlos de los avatares de los legítimos cambios políticos, así como de los rígidos procedimientos de selección de personal funcionario tal y como ya contempla el nuevo Estatuto Básico de la Función Pública. Es necesario, además que los organismos públicos sean capaces de incorporar, por períodos cortos de tiempo, a académicos del máximo prestigio internacional. El ejemplo del economista jefe de la Dirección de la Competencia de la Unión Europea, que goza de un mandato de 3 años, es un ejemplo a seguir. Estos profesionales son una fuente de innovación para la mejora de la función pública.
- **Mandatos largos y no renovables de los órganos de gobierno:** Los presidentes y vocales de los organismos especializados deben contar con mandatos largos y no renovables. La experiencia comparada, especialmente la de los bancos centrales, muestra que la independencia se refuerza cuando no existe riesgo de no renovación a mitad del mandato.
- **Presidentes ejecutivos:** La mayoría de organismos reguladores tiene órganos de gobierno colegiados. Ésta es una forma de dar más garantía y solvencia a sus decisiones. De forma equivocada, la alta dirección del organismo ha tendido a



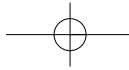
corresponder al órgano colegiado. Esto no debe ser así. Los organismos tienen mayor fortaleza cuando la alta dirección ejecutiva corresponde a su Presidente, mientras que el órgano colegiado centra su actividad en resolver aquellos aspectos propios de su mandato legal.

- **Reducción del número de miembros de los órganos colegiados:** Los órganos colegiados tienden a ser menos eficaces cuanto mayor es el número de miembros. En muchos países se confía en órganos unipersonales, o bien en órganos de tres a cinco miembros. En España, los órganos de gobierno tienen un número excesivo de miembros, muy a menudo de siete o nueve. Este elevado número actual de miembros de los consejos de gobierno de los organismos reguladores españoles es un mecanismo para dar cobijo al mayor número posible de representantes de los partidos políticos.
- **Transparencia:** Los órganos reguladores con mayor trayectoria democrática y eficacia técnica han tendido a dar mayor transparencia a los procesos de toma de decisión. Es ya habitual disponer de las actas de las reuniones de los órganos colegiados de dirección de los bancos centrales más avanzados, y de las vistas públicas en organismos reguladores de mayor tradición. La mayor transparencia en el proceso de discusión de las decisiones ayuda a construir la reputación y credibilidad que merecen los organismos públicos. En España ésta es una asignatura pendiente.

## EL ESTADO DEMOCRÁTICO COMO SISTEMA DE GARANTÍAS JURÍDICAS

En un estado democrático, el sistema jurídico es resultado de un pacto político configurado según las reglas constitucionales. Pero su buen funcionamiento exige preservarlo -en cuanto sea posible- del sectarismo partidista y del oportunismo electoralista. En caso contrario, se perjudica seriamente la seguridad jurídica indispensable para el progreso social y económico. En la España actual se producen desajustes que, en ocasiones, dificultan la consecución de esta dinámica.

**La legitimidad política descansa en último término en la decisión electoral que permite constituir una mayoría de gobierno.** Pero dicha legitimidad requiere también la **existencia de mecanismos eficientes de control** de las decisiones de la mayoría política. Tales mecanismos funcionan adecuadamente cuando el sistema institucional cuenta **con cuatro contrapesos al poder de la mayoría: una oposición parlamentaria responsable, un sistema judicial eficiente, unos organismos reguladores independientes y una administración pública profesional.** A estos cabría añadir unos **medios de comunicación veraces**, libres y



conscientes de su responsabilidad social. Sin que se pretenda con ello ignorar sus innegables progresos, hay que reconocer que **dichos mecanismos no funcionan como es debido en el sistema democrático español.**

Es por esta razón que reclamamos a los partidos políticos –tanto de la mayoría como de la oposición- una especial dedicación a resolver los graves problemas planteados por una administración de justicia ineficiente, unos organismos reguladores excesivamente dependientes y una administración pública directiva poco profesionalizada y demasiado sujeta a los vaivenes electorales.

Puede pensarse, a primera vista, que este grave desarreglo institucional es irrelevante desde una perspectiva económica. Nada más falso. La seguridad jurídica es uno de los aspectos objeto de valoración prioritaria en este mundo globalizado. **Puede afirmarse que hay desarrollo económico allí donde hay mercado, y que hay mercado allí donde existe seguridad jurídica.** De ahí que, cuando comienza a extenderse en los ámbitos de decisión internacionales la convicción de que en un país determinado fallan los presupuestos de la seguridad jurídica, ello afecte de modo inevitable a su desarrollo económico. Máxime cuando este desarreglo tiene su causa inmediata en la acción perversa que ejercen Gobierno y oposición en su lucha por el poder.

\* \* \* \*

Con esta *Opinión de Actualidad*, el Círculo de Economía pretende trasladar sus reflexiones y propuestas a la sociedad, pero cree que debe dirigirse especialmente al gobierno y al conjunto de partidos políticos, para reclamar que asuman la gravedad de la situación, así como la urgencia con que debe ser afrontada. Estamos convencidos que tratando problemas reales como los que son el objeto de esta Opinión, podrá superarse el creciente desapego de la ciudadanía hacia la vida política. De no hacerlo, cada día que pase conllevará una más grave erosión de todo el sistema, lo que hará cada vez más dificultosa la enmienda.

En los últimos decenios, la sociedad española liderada precisamente por sus partidos políticos, ha alcanzado logros muy meritorios en situaciones tanto o más complejas que las actuales. Por ello, nada debe impedir que, ahora, seamos capaces de modernizar nuestro entramado institucional, mejorando la calidad de nuestra democracia.

Dado que esta es una cuestión que afecta al conjunto de partidos, y que nos acercamos a unas elecciones legislativas, el **Círculo de Economía desea dirigirse especialmente a los partidos políticos para que se comprometan a los consensos necesarios que faciliten esta modernización en la próxima legislatura.**

Julio 2007

