

ELS REPTES DE LA SEGURETAT I LA JUSTÍCIA A ESPANYA

ELS REPTES DE LA SEGURETAT I LA JUSTÍCIA A ESPANYA

La seguretat s'ha convertit en un motiu d'intensa preocupació ciutadana i, per aquesta raó, ha de constituir un dels àmbits de reforma de les polítiques públiques amb una major prioritat a l'agenda política.

La causa d'aquesta preocupació és que la seguretat, en el seu sentit més ampli, constitueix un pressupòsit bàsic de la llibertat de les persones, així com del progrés social i econòmic de tot país.

Aquesta perspectiva ens condueix a contemplar aquesta preocupació ciutadana sobre **la seguretat** des d'un triple vessant. El primer **es refereix a la protecció dels ciutadans i dels seus béns**. Aquest vessant de la seguretat és desenvolupat per l'aparell policial de l'Estat en col·laboració amb l'Administració de Justícia. El segon se centra en la **pròpia Administració de Justícia**, com **institució que ha de garantir la igualtat dels ciutadans** davant una justícia eficaç, predictable i reconeguda socialment. Finalment, existeix un tercer vessant que **és la seguretat jurídica relacionada amb el funcionament dels mercats**, vessant en el qual els nous Organismes Reguladors tenen la responsabilitat de vigilar i garantir la competència i la transparència dels mercats i la protecció dels drets de tots els agents econòmics, ja siguin empreses, inversors, accionistes o consumidors.

Cadascun d'aquests tres vessants de la seguretat és objecte, en l'actualitat, d'un intens debat en el nostre país. I, ahora, cadascun d'ells és font d'un seriós malestar en la nostra societat. Ens referim tant al sentiment d'inseguretat personal que altera la vida de molts ciutadans, com a la manca de confiança social en una justícia que es considera imprevisible i molt lenta, sense obviar el desconcert i els dubtes que desperten el funcionament dels organismes reguladors pel que fa a la seva independència i eficàcia en la vigilància dels mercats.

Davant d'aquesta situació complexa i preocupant, el Cercle d'Economia desitja aportar la seva visió i propostes. Des del nostre punt de vista, **convé evitar dramatismes infundats** però, ahora, pensem que és necessari i urgent afrontar aquesta situació, **engegant profundes reformes en les institucions i els procediments, doncs el seu deficient funcionament pot arribar a ocasionar un seriós perjudici a la nostra vida social i econòmica**, que, sens dubte, poden llastrar el nostre desenvolupament futur.

I- SEGURETAT DE LES PERSONES I DELS BÉNS

La primera aproximació dels ciutadans al tema de la seguretat és extraordinàriament concreta. S'ajusta al que podria denominar-se ordre públic, que entès en el seu sentit més estricte engloba la protecció de persones i béns per part de l'Estat, al que es concep com a únic detentor dels mitjans coercitius que obliguen al compliment de la llei.

Ha de destacar-se que aquesta funció adquireix en l'actualitat una especial complexitat, donat el desafiament que suposa per als poders públics l'emergència d'una nova delinqüència global, que afegeix a la seva tasca un suplement de dificultat i risc, en la mesura, que aquestes noves formes de delinqüència són portades a terme en molts casos per estrangers no radicats de forma fixa en un lloc determinat d'Espanya, i que utilitzen una metodologia fins ara desconeguda en el nostre país.

Vista des d'aquest angle, la seguretat es presenta com una pura qüestió de suficiència i eficàcia de l'aparell policial de l'Estat i de la seva Administració de Justícia. I, així entesa, no és d'estranyar que, en ocasions, esclati l'alarma social davant la reiteració de successos violents que, magnificats pel desplegament informatiu d'una societat mediàtica, provoquen una creixent sensació d'inseguretat, que arriba a convertir-se en tema prioritari del debat polític. Una sensació encoratjada per l'actitud poc escrupolosa i d'escàs rigor professional d'alguns mitjans davant determinats successos.

Encara que no es pot negar que existeix una preocupació social sobre aquest aspecte de la seguretat personal, hem d'assenyalar amb claredat que les estadístiques no abonen en absolut la idea que Espanya en el seu conjunt, ni Catalunya en concret, tinguin uns nivells d'inseguretat inacceptables. Al contrari, des d'un punt de vista comparat, els seus índexs de delinqüència són clarament inferiors als dels països del seu entorn. I, des d'una perspectiva temporal, tampoc s'observa a Espanya un augment clar de la delinqüència, encara que, això sí, apareix una certa tendència cap a l'increment de la criminalitat més violenta, que probablement és la causant de la preocupació.

Per tot això, **resulta exagerat i sense cap sentit el qüestionament crític del que són objecte continu les forces i cossos de seguretat de l'Estat, i, pel que fa a Catalunya, la policia autonòmica.** Són precisament els poders públics els qui han de tenir cura, en tot moment i lloc, amb absolut respecte a la llei i a la llibertat i els drets de les persones, de la preservació de l'ordre públic, donat que aquesta constitueix sens dubte una de les seves missions essencials.

Ha de subratllar-se que aquesta funció essencial, que fa possible l'exercici de les llibertats i drets, no ha de ser erosionada ni posada en perill en nom de cap ranci

prejudici ideològic: l'ordre jurídic democràtic precisa també del suport dels mitjans legítims a disposició exclusiva de les forces de seguretat.

Ara bé, aquestes actuacions en l'àmbit de la seguretat personal no poden amagar el fet bàsic que tota lluita contra el delictes ha de fer compatibles les indispensables mesures coercitives amb aquelles polítiques orientades a incrementar el benestar i la qualitat de vida de la població, especialment en els barris amb majors desequilibris socials i pitjors condicions de vida. Aquestes polítiques socials constitueixen l'antídote més eficaç contra les conductes antisocials dels qui es consideren exclosos. Si existís algun dubte sobre la bondat d'aquestes polítiques socials, només caldria recordar que els nivells més alts de seguretat acostumen a assolir-se a en àrees on també són més elevades i eficaces les prestacions de l'Estat del Benestar. L'exemple de l'Europa comunitària dels anys 50, 60 i 70 del segle passat és paradigmàtic.

De tot el que s'ha dit se'n deriva que el concepte de seguretat ha de referir-se a un àmbit molt més ampli que aquell estrictament relacionat amb l'ordre públic, per la qual cosa ha de captar-se la dimensió profunda d'aquesta necessitat humana de pau social.

II.- ADMINISTRACIÓ DE JUSTÍCIA

Com acabem d'assenyalar, la seguretat té un vessant públic que és potser el més notori i que es concreta en la preservació i el manteniment de l'ordre públic. Però existeix també un vessant privat, menys ostensible però igualment decisiu, consistent a garantir drets fonamentals dels ciutadans en la seva relació amb tercers, ja sigui en la seva vida personal o professional.

En cas de conflicte d'interessos, aquests drets es garanteixen mitjançant la resolució judicial de les qüestions suscitées en forma de sentències. **Per això el bon i ràpid funcionament de l'Administració de Justícia determina directament el grau de seguretat jurídica existent en una societat, i incideix en el bon funcionament del mercat i en el seu major progrés econòmic.**

L'encert d'aquesta afirmació s'ha vist reforçat, en els últims temps, per l'espectacular desenvolupament de l'activitat mercantil, que, alhora que ha incorporat a un major nombre de ciutadans i empreses, ha adquirit una major complexitat i dinamisme.

La percepció actual dominant sobre el funcionament de l'Administració de Justícia per part dels ciutadans espanyols es podria concretar en dues paraules: **ineficàcia i politització**. Una ineficàcia que, tant professionals jurídics com particulars,

visualitzen en el **retard** en la resolució dels conflictes i en la **imprevisibilitat** de les seves decisions. És per aquest motiu que el lloc que ocupa la Justícia en l'estima dels ciutadans és baixíssim. Una percepció francament negativa que també rep el nostre país en les comparacions internacionals sobre la qualitat dels marcs institucionals i jurídics.

L'esmentada **ineficàcia** de la Justícia cal situar-la en diverses causes. Entre elles, es pot destacar no tant la falta de jutges, com l'obsolet sistema de selecció i promoció del personal judicial, la manca d'una adequada organització de l'oficina judicial i la falta d'una eficient política de personal.

La política de personal hauria de centrar-se en quatre aspectes: formació continuada i especialització, foment de l'arrelament, estímul de la productivitat i implantació de mecanismes de control eficaços per als jutges.

La **politització** de la Justícia, que troba la seva manifestació clara en el funcionament del Consell General del Poder Judicial, no és un mal atribuïble exclusivament als jutges, sinó que és una responsabilitat compartida per la generalitat de la classe política, a l'haver obturat l'exigència de responsabilitats polítiques en les vies parlamentàries procedents, i a l'haver sostingut que la depuració de les responsabilitats penals és prèvia a l'exigència de les polítiques.

A això cal afegir el peculiar sistema de nomenament dels vocals del Consell General del Poder Judicial, que provoca la conversió d'aquest en una rèplica, a escala reduïda, de la composició del Parlament. Aquest sistema afavoreix que se'ls consideri massa depenents del poder polític. Encara que sigui difícil trobar una alternativa millor a l'actual sistema, ha d'insistir-se en la idea que l'autèntica democràcia descansa en un sistema de balanços i contrapesos.

PROPOSTES D'ACTUACIÓ CONCRETES

1. En l'àmbit del govern del Poder Judicial

Al nostre parer, cal proclamar la necessitat d'arribar a un gran acord polític sobre el futur de la Justícia, que inclogui els següents aspectes:

- **L'establiment d'un sistema de designació dels vocals del Consell General del Poder Judicial** que -sense incórrer en una endogàmica designació corporativa-eviti, d'una banda, reproduir en el seu si la relació de forces existent al Congrés i al Senat, i potenciï, per una altra, la intervenció parlamentària en l'avaluació dels candidats, sotmetent-los a una rigorosa avaluació prèvia individualitzada per part de les Càmeres Legislatives. S'hauria d'imposar així mateix la compareixença

periòdica del president del Consell i, fins i tot, ocasionalment, dels vocals davant les comissions parlamentàries. Finalment, convindrà admetre la possibilitat de remoció dels vocals del Consell que hagin vulnerat les seves obligacions.

- **Una reforma profunda del sistema de selecció del personal judicial.** Tal i com ho han fet alguns països del nostre entorn, cal substituir l'obsolet sistema de selecció basat exclusivament en l'oposició memorística per un sistema que -juntament amb l'acreditació indispensable i escrupolosa de la formació jurídica- tingui molt més en compte l'experiència professional i la maduresa de la personalitat dels candidats en el moment de consolidar la seva posició vitalícia com a jutges.
- **L'exigència de responsabilitats a jutges i magistrats.** Les facultats que l'ordenament atorga al Jutge no són drets que pugui exercir discrecionalment, per la qual cosa, la vigilància que ha d'establir-se sobre el Jutge és el contrapès de la posició preminent que ocupa dintre de l'estructura de l'Estat, en ser l'únic poder amb titularitat individual que no està subjecte a la periòdica renovació del seu mandat per la votació dels seus conciutadans. Aquest control de l'actuació del Jutge no és possible *a priori*, resultant només factible el control *a posteriori*. I ha de reconèixer-se que, encara que gairebé no se'n parla, un dels dèficits més greus de la democràcia espanyola és el que representa la no exigència *de facto* del principi de la responsabilitat a jutges i magistrats, la qual cosa erosiona el sistema i produeix neguit en tots aquells jutges que amb una gran responsabilitat desenvolupen la seva funció i observen com no és retribuït aquest esforç, que queda ofuscat per la poca dedicació o el desencert d'altres jutges.
- **La supressió o, si escau, la reducció de les competències de l'Audiència Nacional als delictes de terrorisme,** tot acabant d'aquesta forma amb el que no és res més que una excepció al desenvolupament normal dels principis pels quals ha de regir-se l'organització judicial, i que, com a tal excepció, ha de ser sempre restrictivament aplicada.
- **La definició clara d'un sistema de designació del Ministeri Fiscal General de l'Estat** que superi les ambigüitats del procediment actual i permeti una efectiva intervenció del parlament, posant fi a una etapa en la qual la percepció social sobre la forma com ha desenvolupat la seva funció en alguns casos notoris ha menyscabat la seva credibilitat.
- **La introducció de mecanismes de control i d'exigència de responsabilitats al Ministeri Fiscal,** en termes anàlegs i per raons semblants a les exposades anteriorment respecte als jutges.

-
- **La simplificació i modernització de la legislació** processal, civil, penal, administrativa i laboral, que, amb els seus anacronismes i formalismes excessius, facilita les maniobres dilatòries i una inacceptable lentitud en les seves actuacions.

2.- En l'àmbit de la gestió de l'Administració de Justícia

A les Comunitats Autònomes els correspondria la gestió de tots els mitjans personals i materials que l'integren, així com el coneixement i la resolució de tots els problemes que aquests mitjans puguin plantejar. Sobre aquesta base, les propostes poden distribuir-se en tres grups:

- **Referents als mitjans personals:** Han de procurar un triple objectiu: foment de l'estabilitat dels Magistrats, Jutges, Secretaris i altres funcionaris de l'oficina judicial en les seves destinacions respectives; augment de la productivitat segons els criteris d'avaluació propis de tota organització, ja sigui pública o privada, eficient de serveis; i ajuda per a la formació permanent i l'especialització dels funcionaris.
- **Referents als mitjans materials:** Ha d'aprofundir-se en la reforma de l'oficina judicial, amb la finalitat de racionalitzar la seva estructura i organitzar els seus mitjans, de manera que es potenciï la seva productivitat. A aquest efecte, seria fonamental configurar diversos models d'oficina judicial, adaptats a les diferents circumstàncies de la plural realitat espanyola. Ha de promoure's sense dilació la incorporació de les tecnologies de la informació i de la comunicació als procediments judicials, tal com estan fent altres administracions amb resultats positius.
- **Referents a altres alternatives:** Convé fomentar, amb caràcter complementari, la utilització d'aquells procediments que introdueixen a un tercer, imparcial i institucionalitzat, en major o menor grau, amb l'objectiu de resoldre controvèrsies jurídiques, evitant acudir als procediments davant els Tribunals de Justícia. S'acostuma a al·legar al seu favor l'estalvi de temps i diners, la mitigació de l'hostilitat i la resolució dels conflictes basant-se en la substància. Les fórmules més freqüents són l'arbitratge i les juntes arbitral de consum.

III. SEGURETAT DELS MERCATS: ELS ORGANISMES REGULADORS

Una economia de mercat dinàmica, eficient i justa té un dels seus principals suports en la seguretat jurídica que donen les regles de joc que regulen les relacions entre els

diferents actors econòmics, ja siguin empreses, inversors, accionistes o consumidors. La seguretat jurídica que necessiten els mercats per funcionar eficientment requereix unes pautes d'actuació basades en el sentit d'anticipació o de preservació d'aquestes regles de joc, que han de ser transparents i predictibles. No es tracta ja, com en l'antic sistema de seguretat estàtica, de restablir l'ordre jurídic vulnerat i de reparar el dany causat, tasca pròpia dels tribunals de justícia, sinó d'impedir que es trenqui aquell ordre i es causi algun dany.

Aquesta funció de vigilància i preservació de les regles de joc dels mercats s'atribueix als organismes reguladors o d'intervenció, que la duen a terme mitjançant la utilització de fórmules diverses: autoritzacions administratives, verificacions prèvies, compliment de formalitats o inscripcions registrals.

Ningú qüestiona la necessitat d'aquests organismes reguladors. Al contrari, són necessaris com a mecanismes arbitral, atès que l'Estat no pot ser, alhora, com fins a ara, actor i arbitre de les regles de mercat. Però, per desenvolupar adequadament aquesta funció arbitral dels mercats, les normes de constitució i de procediment dels nous organismes reguladors han de garantir la seva independència i imparcialitat. És a dir, el seu caràcter escrupolosament arbitral, de manera que la seva intervenció fomenti la igualtat efectiva entre els agents del mercat i impedeixi la prevalença d'uns sobre uns altres, aprofitant-se, per exemple, de la seva proximitat als centres de decisió política, o del seu accés a informació privilegiada.

De tot això es desprèn que **no existeix major perversió d'aquests organismes que l'intent de la seva instrumentalització obliqua pel propi Govern o l'oposició, al servei d'una opció concreta**, en termes semblants a la manipulació tantes vegades denunciada del Consell General del Poder Judicial i del Tribunal Constitucional.

Malauradament, també en aquests àmbits de la seguretat econòmica els governs i els partits polítics ens tenen acostumats des de fa anys a certes dinàmiques que no beneficien gens el bon funcionament de l'activitat empresarial i la imatge de la nostra economia en el món.

PROPOSTES D'ACTUACIÓ CONCRETES

Som del parer que el funcionament dels nous organismes reguladors espanyols necessita amb urgència una sèrie de modificacions orientades a donar independència a la seva constitució i transparència al seu funcionament, a més de la deguda rendició de comptes. Es tracta tant de regles de funcionament com de pautes de conducta que, d'una banda, consolidin una manera de fer independent i transparent i, per una altra, permetin crear una cultura reguladora que doni reputació i legitimitat social a la seva actuació arbitral.

-
- **Mandats legals precisos:** El poder legislatiu ha d'establir mandats clars i precisos sobre les matèries que delega en els organismes reguladors.
 - **Exàmens o controls sobre idoneïtat dels reguladors:** Com succeeix en els països en els quals aquests nous organismes reguladors tenen major tradició, el poder legislatiu ha d'examinar i informar sobre els mèrits i capacitats de les persones que ocupin els òrgans de govern dels organismes especialitzats. Aquests controls no poden ser, tanmateix, meres formalitats sinó elements bàsics per donar neutralitat política i legitimitat social a les persones que exerceixen la funció reguladora en aquests organismes.
 - **Rendició de comptes:** Els òrgans de govern dels organismes reguladors han de retre comptes de les activitats de les institucions que dirigeixen, sentir-se supervisats en la seva activitat, i respondre d'aquesta forma a la confiança rebuda del poder legislatiu i de la societat.
 - **Professionalització directiva i tècnica i obertura a professionals de prestigi:** Només les administracions i organismes que disposen d'autonomia per organitzar la carrera professional dels seus directius i tècnics són capaços de comptar amb el capital humà necessari per a la funció fonamental que els és assignada. La formació de cossos tècnics en el servei públic requereix aïllar-los dels problemes que provoquen els legítims canvis polítics, així com dels rígids procediments de selecció de personal funcionari tal com ja contempla el nou Estatut Bàsic de la Funció Pública. Cal, a més que els organismes públics siguin capaços d'incorporar, per períodes curts de temps, a acadèmics del màxim prestigi internacional. L'exemple de l'economista en cap de la Direcció de la Competència de la Unió Europea, que gaudeix d'un mandat de 3 anys, és un exemple a seguir. Aquests professionals són una font d'innovació per a la millora de la funció pública.
 - **Mandats llargs i no renovables dels òrgans de govern:** Els presidents i vocals dels organismes especialitzats han de comptar amb mandats llargs i no renovables. L'experiència comparada, especialment la dels bancs centrals, mostra que la independència es reforça quan no existeix risc de no renovació a meitat del mandat.
 - **Presidents executius:** La majoria d'organismes reguladors té òrgans de govern col·legiats. Aquesta és una forma de donar més garantia i solvència a les seves decisions. De forma equivocada, l'alta direcció de l'organisme ha tendit a correspondre a un òrgan col·legiat. Això no ha de ser així. Els organismes tenen major fortalesa quan l'alta direcció executiva correspon al seu President, mentre que l'òrgan col·legiat centra la seva activitat a resoldre aquells aspectes propis del seu mandat legal.

- **Reducció del nombre de membres dels òrgans col·legiats:** Els òrgans col·legiats tendeixen a ser menys eficaços com més gran és el nombre de membres. En molts països es confia en òrgans unipersonals, o bé en òrgans de tres a cinc membres. A Espanya, els òrgans de govern tenen un nombre excessiu de membres, molt sovint de set o nou. Aquest elevat nombre actual de membres dels consells de govern dels organismes reguladors espanyols és un mecanisme per acomodar al major nombre possible de representants dels partits polítics.
- **Transparència:** Els òrgans reguladors amb major trajectòria democràtica i eficàcia tècnica han tendit a donar major transparència als processos de presa de decisió. És ja habitual disposar de les actes de les reunions dels òrgans col·legiats de direcció dels bancs centrals més avançats, i de les vistes públiques en organismes reguladors de major tradició. La major transparència en el procés de discussió de les decisions ajuda a construir la reputació i la credibilitat que mereixen els organismes públics. A Espanya aquesta és una assignatura pendent.

L'ESTAT DEMOCRÀTIC COM A SISTEMA DE GARANTIES JURÍDIQUES

En un estat democràtic, el sistema jurídic és el resultat d'un pacte polític configurat segons les regles constitucionals. Però el seu bon funcionament exigeix preservar-lo -quan sigui possible- del sectarisme partidista i de l'oportunisme electoralista. En cas contrari, es perjudica seriosament la seguretat jurídica indispensable per al progrés social i econòmic. A l'Espanya actual es produeixen desajustaments que, en ocasions, dificulten la consecució d'aquesta dinàmica.

La legitimitat política descansa, en últim terme, en la decisió electoral que permet constituir una majoria de govern. Però aquesta legitimitat requereix també **l'existència de mecanismes eficients de control** de les decisions de la majoria política. Aquests mecanismes funcionen adequadament quan el sistema institucional compta **amb quatre contrapesos al poder de la majoria: una oposició parlamentària responsable, un sistema judicial eficient, uns organismes reguladors independents i una administració pública professional.** A aquests caldria afegir uns **mitjans de comunicació veraçs**, lliures i conscients de la seva responsabilitat social. Sense que es pretengui amb això ignorar els seus innegables progressos, cal reconèixer que **aquests mecanismes no funcionen com cal en el sistema democràtic espanyol.**

És per aquesta raó que reclamem als partits polítics -tant de la majoria com de l'oposició- una especial dedicació a resoldre els greus problemes plantejats per una

administració de justícia ineficient, uns organismes reguladors excessivament depenents i una administració pública directiva poc professionalitzada i massa subjecta a períodes electorals.

Pot pensar-se, a primera vista, que aquest greu desarranjament institucional és irrellevant des d'una perspectiva econòmica. Però és ben bé al contrari. La seguretat jurídica és un dels aspectes objecte de valoració prioritària en aquest món globalitzat. **Pot afirmar-se que hi ha desenvolupament econòmic allí on hi ha mercat, i que hi ha mercat allí on existeix seguretat jurídica.** Per aquest motiu, quan comença a estendre's en els àmbits de decisió internacionals la convicció que en un país determinat fallen els pressupòsits de la seguretat jurídica, això pot afectar de manera inevitable el seu desenvolupament econòmic. Sobretot quan aquest desarranjament té la seva causa immediata en l'acció perversa que exerceixen Govern i oposició en la seva lluita pel poder.

* * * *

Amb aquesta *Opinió d'Actualitat*, el Cercle d'Economia vol fer arribar les seves reflexions i propostes a la societat, però creu que ha d'adreçar-se especialment al govern i al conjunt de partits polítics, per reclamar que assumeixin la gravetat de la situació, així com la urgència amb què ha de ser afrontada. Estem convençuts que tractant problemes reals com els que són l'objecte d'aquesta *Opinió*, podrà superar-se el creixent desencís de la ciutadania respecte a la vida política. De no fer-ho, cada dia que passi comportarà una més greu erosió de tot el sistema, la qual cosa farà cada vegada més difícil la seva esmena.

En els últims decennis, la societat espanyola, liderada precisament pels seus partits polítics, ha arribat a fites molt meritòries en situacions tant o més complexes que les actuals. Per això, res ha d'impedir que, ara, siguem capaços de modernitzar el nostre entramat institucional, millorant la qualitat de la nostra democràcia.

Atès que aquesta és una qüestió que afecta al conjunt de partits, i que ens acostem a unes eleccions legislatives, el **Cercle d'Economia desitja adreçar-se especialment als partits polítics perquè es comprometin als consensos necessaris que facilitin aquesta modernització en la propera legislatura.**

Juliol 2007