

Justicia y agencias reguladoras

Pablo Salvador Coderch
Universitat Pompeu Fabra

A Santos Pastor Prieto, in memoriam.

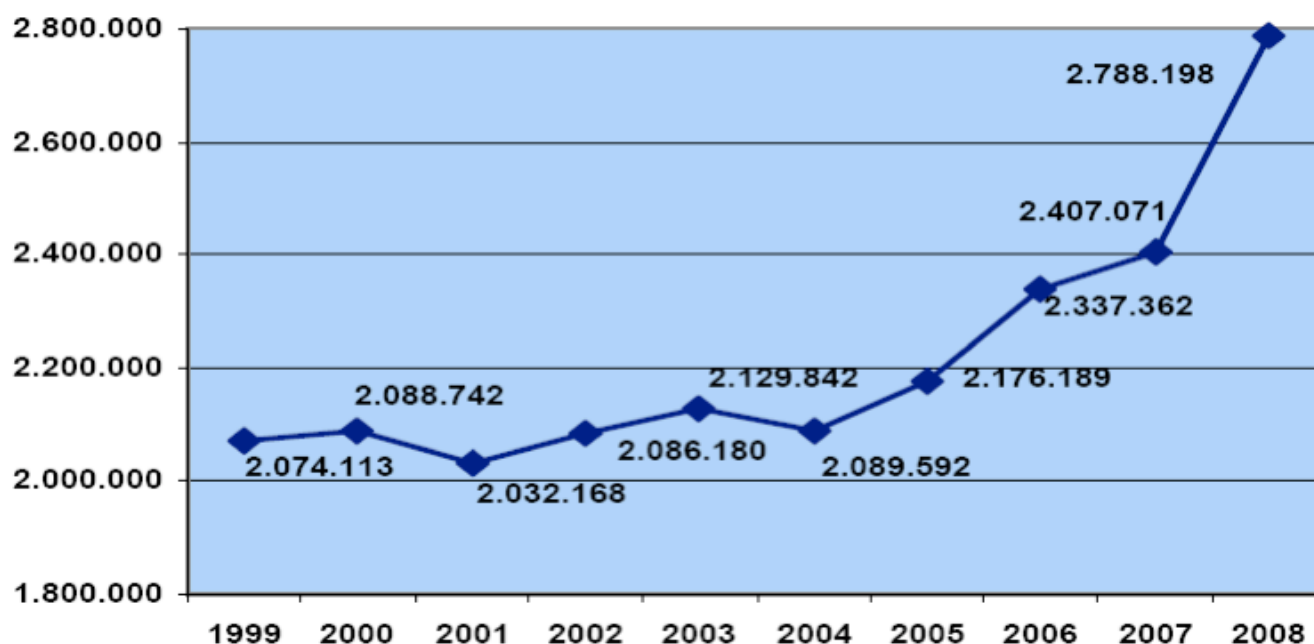
La Justicia española está colapsada porque legisladores y gobiernos le atribuyen funciones regulatorias. Al efecto, el debate sobre agencias reguladoras previstas por la LES, como la Comisión de Propiedad Intelectual, podría señalar un necesario cambio de tendencia: urge desjudicializar y despenalizar cuestiones, así como despolitizar la Justicia misma.

2008 fue un pésimo año para la Justicia española. La tasa de congestión de nuestros Juzgados y Tribunales - el cociente que ofrece la suma de asuntos pendientes a inicios de año más los nuevos registrados durante su transcurso dividido por el número de los resueltos en el mismo periodo- fue, al acabar el año, de 1,32.

Si analizamos la situación desde el 1 de enero de 2000 hasta finales de 2008, veremos que, en la primera fecha, había 2.074.113 asuntos en trámite en todas las jurisdicciones y el 31 de diciembre de 2008, 2.788.198, con una agravación marcada desde 2004 (véase el gráfico adjunto, tomado de **La Justicia Dato a Dato. Año 2008. Estadística Judicial**. Consejo General del Poder Judicial, pág. 41).

La tasa de 2008 se distribuía desigualmente entre jurisdicciones: en la penal era mala, 1,17, pero en la contencioso-administrativa, que había mejorado - disminuido - a mediados de la década, se disparó en su segunda mitad y alcanzaba en 2008 un horrible 2,32.

Asuntos en trámite al final de año en todas las jurisdicciones



Fuente: La Justicia dato a dato. Año 2008, p. 41.

El retraso de la Ley - The Law's delay - sigue siendo, pues, el problema principal de la Justicia española, el primero que hay que abordar y solucionar.

Hay remedios de demanda y de oferta. Del lado de la demanda, el ruego a los políticos con mando en plaza es icontención, por favor!: no pueden ustedes judicializarlo todo, no pueden penalizarlo casi todo, no pueden politizar la justicia misma hasta los tuétanos.

Y del lado de la oferta, la clase política deberá rehuir la tentación de pretender convertir a la Justicia en una agencia reguladora, como si en lugar de cumplir con su función natural de juzgar, fuera la herramienta universal y primaria de implementación de políticas sociales. En el Proyecto de Ley de Economía Sostenible, se incubaba un posible mal ejemplo de lo anterior: si el parlamento decide que los jueces compartan con la futura Comisión de Propiedad Intelectual sus funciones de agencia reguladora, la tasa de congestión judicial aumentará.

Empecemos con la demanda: primero, no hay que judicializarlo todo. Por ejemplo, la atribución, en 2003, de competencias sobre multas de tráfico a los juzgados de lo contencioso-administrativo los colapsó. Cabría centrar la mayor parte de la revisión judicial pormenorizada en los casos en los cuales la Administración sancionadora no se hubiera molestado en preconstituir pruebas fiables (como fotografías) y se basara en la presunción de veracidad de los agentes de la autoridad. Luego, muchas materias pueden desjudicializarse, como ahora el Registro Civil: ¿por qué no se establece el divorcio notarial por mutuo consentimiento cuando no haya terceros menores de edad afectados?, ¿por qué no atribuir competencias sobre ejecuciones judiciales a agencias especializadas?

Segundo, no hay que penalizarlo todo, las infracciones de tráfico, las relaciones de pareja, los accidentes negligentes, etc. La reducción de los accidentes de tráfico mortales en carretera a 1.897 en 2009, cuando cinco años antes habían sido 3.993 es un logro del gobierno (Balance de Seguridad Vial - 2009. Dirección General de Tráfico, p. 2). Pero ¿era necesario conminar con penas de prisión de tres a seis meses, o con multa, y con trabajos en beneficio de la comunidad “al que condujere un vehículo de motor (...) en los casos de pérdida de vigencia del permiso (...) por pérdida total de los puntos asignados legalmente” (art. 384 del Código Penal)? Probablemente había alternativas administrativas igualmente beneficiosas en vidas salvadas, pero menos costosas, como la multa, la generalización del comiso del vehículo (art. 381.3) o su retención temporal, fuera quien fuese su propietario y salvo caso de robo. ¿Por qué había en 2008 más presos en España (73.687) que en Francia (59.655), un país similar y con mayor población? (World Prison Population List (eighth edition), 2008. King's College London – International Centre for Prison Studies, p. 5). En el deber del gobierno está su récord en número de presos, la cifra más alta del último medio siglo. Y, en 2009, ha seguido empeorando (76.090, 157 por cada 100.000 habitantes. “Crece el número de reclusos, pero menos”: El País, 25.1.2010. www.elpais.com).

En tercer lugar, no hay que politizarlo todo, pues, al hacerlo así, despilfarramos capital humano en desprecio interesado del ideal maxweberiano de la burocracia, neutral e integrada con criterios predominantes de mérito y capacidad. Un ejemplo de libro es el sistema actual de nombramiento de los 12 vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial, la agencia reguladora de los jueces. El art. 127.1 de la Constitución Española de 1978 prohibió a los jueces y magistrados “pertenecer

a partidos políticos o sindicatos”, pero - en asombrosa constitucionalización del fraude de ley - les permitió constituir asociaciones profesionales. Se crearon, claro, y las dos más significadas son correas de transmisión de los dos grandes partidos políticos. La ley actual, de 2001, otorga a las asociaciones de jueces un papel dominante en la presentación de candidatos al Consejo, tres por plaza (art. 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Como los vocales han de ser votados, seis por el Congreso y seis por el Senado, por mayoría de 3/5, el gobierno negocia con la oposición los nombres de los doce agraciados. El resultado, también cantado, es que, en el actual Consejo, once vocales judiciales pertenecen a alguna de las dos asociaciones más pantográficas de los programas partidarios, sólo uno está afiliado a otra más centrista y equidistante del poder político y ninguno es independiente. El desperdicio es manifiesto: la mitad de los jueces y magistrados no pertenecen a ninguna asociación y la tercera parte de los asociados está afiliado a una asociación moderada. El sistema centrifuga talento con daño para todos, pues mucha gente de primer nivel queda fuera del juego. ¿No sería preferible permitir que los jueces y magistrados votaran directamente a tres o cinco candidatos en listas abiertas?

En el lado de la oferta, las reivindicaciones tradicionales de los jueces son que se doten más plazas (en 2008, había 4674, pero muchas estaban vacantes) y se asignen más recursos. Por su parte, el Ministerio de Justicia, en inepta confusión del concepto de “gasto” (el que se realiza para cualquier cosa) con el de “inversión” (asignación de recursos a la adquisición de capital físico o a la mejora del humano), proclamó el pasado 7 de octubre y ante la convocatoria de huelga realizada por la Asociación Profesional de la Magistratura: “Este gobierno es el que más ha invertido en Justicia” (Ministerio de Justicia. Notas de prensa, 7.10.2009, www.mjusticia.es). No es esto. El buen camino de la inversión es el abierto por la reforma de la oficina judicial, todo un éxito, pues permite que una sola oficina gestione varios juzgados. Faltan cosas tales como que, por fin, los jueces de este país puedan tener acceso informático al contenido de todos los procedimientos que tramitan sus compañeros. No es difícil: lo consigue en el acto cualquier director de una sucursal bancaria con nuestras cuentas corrientes en otra sucursal del mismo banco. Otra medida benéfica sería reducir el actual abanico salarial, incrementando los salarios de los jueces a partir, por ejemplo, de su ascenso a magistrado. Ello incrementaría la independencia judicial, pues magistrados razonablemente pagados tendrían pocos incentivos a moverse de su plaza, circunstancia frecuentemente aprovechada para pasar a los candidatos por un filtro ideológico. Por fortuna, muchos cambios se producen por rigurosa antigüedad, como el acceso a los Juzgados Centrales de Instrucción de la Audiencia Nacional. Sería preferible un cedazo de mérito, desde luego, pero la alternativa tremenda del juicio de idoneidad política me recuerda que lo mejor es enemigo de lo bueno.

En políticas de oferta es crucial que la clase política española cese en su empeño de convertir a la Justicia española en una agencia reguladora: los jueces tienen ventajas comparativas para juzgar (“deliberar acerca de la culpabilidad de alguien, o de la razón que le asiste en un asunto, y sentenciar lo procedente”, RAE), con la ley en la mano. Pero no están bien situados para hacer de agencia reguladora, ni, en general, para implementar políticas sociales.

Un ejemplo: en la pasada década, los dos grandes partidos políticos de este país acordaron medidas de todo orden para atajar la violencia contra la Mujer. Como buena parte de ellas eran penales y sólo un juez o tribunal puede meterle a usted, lector, en la cárcel, el resultado fue que la Justicia española fue convertida en una agencia reguladora más de protección de la Mujer. Y, naturalmente, funciona fatal. Compruébenlo, por favor: las probabilidades que tiene un imputado por violencia contra la Mujer de ser condenado en primera instancia dependen de qué tribunal le enjuicia, como denuncian las frías y sobrecogedoras estadísticas de 2008. Del total de asuntos resueltos por los Juzgados de Violencia contra la Mujer, un 78,2 % acabó con sentencia condenatoria, mientras que si lo hizo un Juzgado de lo Penal, el porcentaje de condena se redujo a un 52,2 % (La Justicia Dato a Dato. Año 2008. Estadística Judicial. Consejo General del Poder Judicial, p. 65). Cierto que luego las Audiencias Provinciales amortiguan el dislate, pero ¿A qué otra agencia reguladora del país se le permitiría tamaña discrepancia en la aplicación de la ley? ¿Por qué las órdenes de alejamiento están mucho más motivadas que las denegatorias?

En The World Justice Project – Rule of Law Index 2.0. (www.worldjusticeproject.org, 2009), un proyecto influyente que analiza a 35 países que incluyen al 45% de la población mundial, los índices sobre fiabilidad, independencia y eficiencia del sistema judicial español no son malos, pero quedan por debajo de los de otros países de análogo nivel económico y cultural. Podemos mejorar. ¿Pero cómo?

Una comisión, presidida por un magistrado jubilado, reconocidamente independiente, y compuesta por seis miembros más podría llamar a capítulo a los operadores jurídicos y elaborar en pocos meses un programa de medidas concretas en línea con las propuestas en este artículo o con otras más acertadas. Ley tras ley, código tras código deberían ser diseccionados para desjudicializar, despenalizar y despolitizar. No es misión imposible: mejoraríamos en el índice que acabo de mencionar y en otros similares. Y la gente lo notaría. De qué manera.

Pablo Salvador Coderch

Catedrático de derecho civil en la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona y socio de Cuatrecasas, Gonçalves Pereira. Especialista en derecho de daños y derecho de contratos, sus contribuciones más recientes a estos ámbitos pueden consultarse en la revista electrónica InDret y en el Tratado de Responsabilidad Civil del Fabricante, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008. Autor de publicaciones sobre técnica legislativa y organización de la justicia. Miembro del American Law Institute y de la International Academy of Comparative Law. Ha participado en arbitrajes internacionales y en la redacción de proyectos legislativos.

http://works.bepress.com/pablo_salvador_coderch