

# JUSTICIA DE PROXIMIDAD

## Primer Informe

De un Estudio encomendado  
por el Serveis Dona i Drets Civils del  
Ajuntament de Barcelona al  
Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans-Universitat de Barcelona

*Sobre: Justicia de Proximidad, Movilidad y Seguridad Ciudadana*

El *Serveis Dona i Drets Civils* del *Ajuntament de Barcelona* ha encomendado al *Observatori del Sistema Penal i el Drets Humans* (OSPDH) de la Universitat de Barcelona un estudio acerca de la factibilidad que pueda suponer la instauración de una denominada *Justicia de Proximidad* en la ciudad de Barcelona. Esta tentativa ha adquirido, en los últimos meses, un creciente interés en distintos ámbitos, tanto del mismo *Ajuntament de Barcelona* como en el interior de la Generalitat, cuanto en áreas de análisis y reflexión sobre propuestas políticas que se puedan hacer en Catalunya.

Así las cosas, cabe destacar en primer lugar el carácter innovador que encierra la cuestión. Tal carácter viene dado, antes de nada, por cuanto una propuesta semejante se plantea para introducir en un ámbito municipal y no en otro de los que componen la estructura del Estado **español**. La tradición española y continental europea, en lo que atañe a establecer niveles o instituciones, o “agencias” destinadas a entender en los litigios que propongan o en los que estén envueltos los ciudadanos, es aquella que otorga una tarea semejante a tales aparatos de decisión ubicados en el marco de la propia administración del Estado. En los estados federados esta tarea es o puede, eventualmente, ser asumida por ellos cuando la organización política en la que se engarzan es propia al régimen federal (como en el caso europeo de la República Federal Alemana o de países americanos, tales como la misma Unión de Estados Americanos, la propia de México o la de la República Argentina). Mas, en el caso de la organización del Estado español, a partir de la Constitución de 1978, la posibilidad que sus Comunidades Autónomas puedan **desplazar la** función jurisdiccional **a los ámbitos** comunitarios, está absolutamente excluida. Mucho más lo está en los espacios municipales o locales.

Este último aspecto constituye el meollo para abordar en el presente Estudio el cual, como se expondrá, forma parte de uno

más general que pretende abarcar otras vías de resolución de ciertos conflictos generados entre ciudadanos y/o entre estos y los niveles sancionatorios de los cuales dispone cualquier orden municipal o local cuando tales conflictos suponen la infracción de disposiciones preestablecidas al efecto de mantener una convivencia pacífica y regulada en el ámbito de un término comunal.

Pues bien, estas últimas señalizaciones serán abordadas a seguido con el fin de esclarecer el marco general del presente estudio.

## 1) Introducción y marco general para el Estudio

La articulación del denominado *Estado de las Autonomías*, fórmula adoptada por la Constitución (CE) de 1978 para regular las relaciones entre el Estado y las denominadas Comunidades Autónomas (Cc.Aa.) (v. en gral, Art. 2 y Tít. VIII, Cap. III CE), ha constituido un aspecto esencial para mantener una convivencia pacífica y democrática entre todos los ciudadanos que habitan el territorio español. En esta afirmación se incluye, como es conocido, el reconocimiento **de** que cada Comunidad Autónoma (CA) dicte su propio Estatuto, como norma institucional básica de cada una de ellas, los cuales estatutos deberán contener *las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas* (Art. 147, d CE). Ha sido sobre estos principios que la fórmula del *Estado de las Autonomías*, salvo incidentes entre los gobiernos, parlamentos y administraciones locales componentes de las diferentes Cc Aa. con el Estado, cuya solución tiene que haberse finalmente encontrado en el ámbito del Tribunal Constitucional (Art. 161, 1 c), ha resultado un marco adecuado (hasta ahora) para el desarrollo del Estado social y democrático de Derecho (Título Preliminar, Art. 1. 1) que propugna como valores superiores, entre otros, el de la justicia.

Conviene destacar aquí que la fórmula en cuestión se ha planteado en el ámbito europeo no sólo como original, sino también como vía o camino que conduce desde el centralismo al federalismo como sistema que regule las relaciones entre las diferentes provincias, regiones, estados particulares, o partes de un Estado constitucional.

Mas, no puede desconocerse nada de la historia social, política y económica que ha precedido a la sanción de esta Constitución de 1978, en particular en lo que atañe *al derecho a la autonomía de*

**las nacionalidades y regiones que la integran...**(como el mismo cit. Art. 2 CE lo manifiesta).

Pero, dicha historia se compone y enriquece, como es lógico también, con el período posterior a la entrada en vigor de la CE en el cual las tendencias hacia el autogobierno de todas las Cc. Aa. han conformado un rasgo peculiar del sistema general. En algunas de ellas, semejante rasgo ha generado (y sigue haciéndolo) tensiones y conflictos que en ciertos casos han llevado a situaciones de extrema agudeza. No obstante, es conveniente subrayarlo, tales situaciones han sido también originadas, **en** un período más que veinteañal, por el malentendido entre la administración del Estado y la de la CA en cuestión, en muchos casos por no provenir ambas del mismo sino político en tiempos ya democráticos.

El asunto relativo a las competencias que cada CA puede asumir y ejercer es uno que, aparentemente, estaba regulado en el Tít. VIII, Cap. III, ya mencionado, en particular en los Arts. 147, 148 y 149 de la CE, preceptos los cuales establecen lo que los Estatutos de autonomía deberán contener (Art. 147.2). Pero, si bien una Constitución es la Norma Fundamental (*Grundnorm*) de un Estado democrático, aparte de tener que ser interpretada por los órganos y los actores investidos de tal capacidad, también está sometida a procesos de adecuación, mediante reformas.

Pues bien, desde que con las elecciones legislativas de 14. Marzo 2004, ha cambiado la composición política de las Cortes Generales y, con ello, el propio Gobierno de España, el discurso reformista de la CE está tomando mayor cuerpo.

Desde el punto de vista político, un cambio semejante y, para el caso, histórico desde la instauración del régimen democrático en España, también se ha producido en la CA de Catalunya. En efecto, después de veinte años de gobierno de la CA por una coalición de dos partidos de tendencias conservadoras-católicas que ejerció un discurso nacionalista, el gobierno catalán se constituyó desde las elecciones de 2003 por una coalición de tres partidos, entre los cuales deben señalarse dos progresistas de izquierda democrática, aunque en ellos asimismo se reúnen otros que carecían de representación parlamentaria, y un tercero republicano y nacionalista, **con posiciones muy cercanas a las de aquella izquierda**. Este cambio ha dado y seguirá dando nuevos impulsos al autogobierno lo cual se constata, con mayor énfasis, en aquellas competencias que no tienen cabida en el Art. 148. 1 CE como posibles de ser asumidas por las Cc.Aa. Mientras tanto, el gobierno

municipal de la ciudad de Barcelona continúa en manos de una mayoría de partidos de izquierda, dentro de la cual el *Partit de los Socialistes de Catalunya* (PSC) sigue manteniendo una posición central.

No debe desconocerse que ya en tiempos del precedente gobierno conservador en la CA de Catalunya se alzaron voces reclamando que el auto-gobierno cundiera asimismo en el terreno del ejercicio de la jurisdicción, para lo cual se llegó a la creación en 23 Mayo de 2002 de un *Consell de la Justícia* que alcanzó a reunirse un par de veces en pleno, constituido por cincuenta representantes de los así conocidos como “operadores jurídicos y judiciales”, entidades y asociaciones relacionadas con la administración de la justicia. Pues bien, habiéndose operado el cambio de gobierno en Catalunya, el mencionado *Consell* constará con una Comisión Permanente a la que se espera dotar de muchas de las atribuciones que, hasta el momento, quedaban reservadas, por una parte, al Consejo General del Poder Judicial y, por la otra, al Ministerio de Justicia. Respecto a la vida de esta institución, acaba de ser reclamado para la sala de gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC) –nada menos por quien ha dejado de ser su Presidente después de diez años- no sólo que se le traspase el *diseño de la política judicial*, sino que éste quede como *sede de la última instancia procesal en los litigios que se producen* en la CA, **cuanto** también que asuma lo que *se refiere a la gestión cotidiana de las cuestiones que afecten a los jueces*, es decir que el gobierno de los jueces y magistrados radique en el TSJC <sup>1</sup>

## 2). Marco constitucional, estatutario y de la futura *Carta de Barcelona*

En cualquier caso y tratándose ahora de analizar las eventuales competencias relativas a la Administración de Justicia por parte de las Cc.Aa. y, en particular, por la CA de Catalunya, **para luego analizar si ello podría ser asimismo asumible por el Ajuntament de Barcelona**, debe antes de nada resaltarse que la CE es muy explícita y terminante al respecto. En efecto, por una parte y en relación al llamado *Poder Judicial*, en el específico Tít VI, expresa: *El principi d'unitat jurisdiccional es la base de l'organització i*

---

<sup>1</sup> v. “El Consejo de la Justicia crea una permanente para hacerlo más ágil”, El País-Cataluña 13. julio 2004: 7.

*funcionament dels Tribunals* (Art. 117.5 CE). Por la otra, y en vinculación con las competencias exclusivas que retiene el Estado español y que son indelegables o intransferibles a las Cc.Aa., afirma: *L'Estat té competència exclusiva sobre les matèries següents: ...5ª Administració de Justícia* (Art. 149 CE).

De estas maneras, hasta el momento presente, la posibilidad de creación de una administración de justicia por parte de la CA de Catalunya, específica para el ámbito catalán, permanece absolutamente truncada. Mucho más, todavía lo está para un **término** local o municipal.

Todo esto queda dicho en términos muy generales pues la sugerencia de una referida *Justicia de Proximidad* a establecer en el ámbito local de la ciudad de Barcelona (a la cual, en las últimas semanas, y con motivo de la propuesta de *Carta* se la alude también como *Justicia Municipal o Local*) no sólo no ha adquirido una consistencia suficiente como para poder entrar en una profunda discusión acerca de la mayor o menor raigambre estatutaria y/o constitucional; tampoco se conoce una expresa formulación institucional, más allá de la difusión periodística de intenciones que han nacido en el seno de alguna de las identidades políticas que conforman el gobierno municipal y, en especial de grupos de estudio o investigación que se mueven en el área del PSC.<sup>2</sup>

Lo que se ha expuesto, hasta ahora, se conforma como un tentativo substrato para iniciar un estudio en profundidad y abrir un debate serio que tome en cuenta las aspiraciones que se manifiestan en el marco de la sociedad política de Catalunya, en particular en la de Barcelona. Empero, sometidas todas ellas a un buen entender de las cuestiones de fondo latentes en semejantes aspiraciones, las mismas no podrían apartarse de la idea central que toda propuesta acerca de la asunción de competencias propias en el terreno jurisdiccional por una CA y/o un ente local en España deben siempre pasar, hasta este punto, por la consideración de una reforma constitucional y estatutaria.

En efecto, esto es así pues también el *Estatut de Catalunya* (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña-BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979), en su Títol Primer *Competències de la Generalitat*, tiene perfectamente establecido en los Arts. 18, 19, 20, 21, 22 y 23 cuáles son las facultades y los límites con los que se encara la administración de justicia, por la Generalitat, en el territorio de la

---

<sup>2</sup> Cfr. *Carta Municipal*-Treball d'experts-Fundació Pi i Sunyer, trabajo no publicado

CA. De esta forma es posible verificar que, por ejemplo, en aquellas materias relativas a la administración de justicia, corresponden a la Generalitat unas tareas (descritas en el Art. 18 del Estatut) en completa sujeción a las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial. Todo esto supone que, al momento presente, es muy polémica la legitimidad constitucional y estatutaria de un Consell de la Justicia en y para Catalunya.

Si así están las cosas en el ámbito de la CA de Catalunya, en lo que atañe a la capacidad de constituir órganos con competencia jurisdiccional y de nombrar Magistrados, Jueces y Secretarios del Tribunal Superior de Justicia de la CA, ella está impedida de ser ejercida por la Generalitat (Art. 21.1 Estatut) **y consecuentemente por otras corporaciones locales, tales como el Ajuntament de Barcelona**. Por otra parte, siendo este Tribunal Superior de Justicia *l'organ jurisdiccional en que culminarà l'organització judicial en el seu àmbit territorial y davant el qual s'esgotaran les successives instàncies processals, en els termes de l'article 152 de la Constitució i d'acord amb el present Estatut* (Art. 19 Estatut), también debe tenerse en cuenta que *El President del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya serà nomenat pel Rei a proposta del Consell General del Poder Judicial* (Art. 21.1 Estatut).

La *Constitució* y el *Estatut* otorgan en cambio a la CA de Catalunya, la aptitud de organizar y estructurar territorialmente al *Estat* y a la *Generalitat* en municipios (cfr. Tit. VIII-*De l'organització territorial de l'Estat*. CAPITOL PRIMER Principis generals Art. 137 CE y Títol Preliminar-Disposicions generals, Art. 5.1 Estatut), reconociéndoles autonomía *per a la gestió dels interessos respectius*. Desde estos principios, los municipios catalanes y el de Barcelona, como capital de la CA, están capacitados para solicitar o pedir que se apruebe una Carta Municipal mediante la cual queden reguladas tanto la autonomía garantizada constitucionalmente, en este caso al Ajuntament de Barcelona, cuanto las competencias municipales, es decir promover las actividades y prestar los servicios públicos que afecten al interés general de los ciudadanos y no estén expresamente atribuidos a otras administraciones. Huelga decir que cuando se le reconoce al Ajuntament de Barcelona el goce de determinadas especialidades, lo que se está haciendo es desarrollar el régimen especial establecido por lo previsto en la Disposición Adicional Sexta, números 2 y 3 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local. De tal forma, el marco constitucional, estatutario y legal en el cual debe encuadrarse el desenvolvimiento de las actividades propias al

Ajuntament de Barcelona no puede ser más amplio, toda vez que según la CE (Art. 148.1) *Les Comunitats Autònomes podran assumir competències en les matèries següents:.. 2) Les alteracions dels termes municipals compresos en el seu territori i, en general, les funcions que corresponguin a l'Administració de l'Estat sobre Corporacions locals, la transferència de les quals autoritzi la legislació sobre Règim Local.*

De tales maneras, los órganos con competencia jurisdiccional, de los que habla el Art. 20 del Estatut, son aquellos que tienen la capacidad de ejercer la jurisdicción, concepto éste que merece, aunque más no sea aquí, un breve análisis toda vez que es desde el mismo que pueden estudiarse las eventuales competencias de la llamada *Justicia de Proximidad*, eventualmente ejercida por un municipio como el de Barcelona, en los términos en los cuales los concibe la CE (Art. 137, *supra*) y el Estatut (Art. 5.1, *supra*).

## 2) Una inicial cuestión de concepto

3)

La *jurisdictio* de los romanos (la capacidad de decir el derecho que corresponde aplicar en una situación litigiosa concreta) adquiere en las pocas páginas del *Esprit des Lois* de Charles de Montesquieu, dedicadas a la Constitución inglesa, unas connotaciones que están en la base de muchas reflexiones constitucionales, políticas, sociológicas y sobre la cual ha sido construida la imagen del poder judicial en la cultura moderna. Es sumamente interesante resaltar, entre todas las interpretaciones que se han hecho del pensamiento de Montesquieu acerca de los caracteres de organización del poder judicial, aquella que le atribuye haber pensado en un juez no estable, no permanente, no de “carrera”; un juez que no haya encontrado el modo de constituirse como “corporación”, **es decir** que no constituya un poder fijo<sup>3</sup>. Este particular aspecto de la teoría montesquieuna es útil para cuestionar la fuerte tradición construida en torno al ejercicio de la función jurisdiccional en los Estados modernos, por la que sus poderes judiciales se han configurado como ámbitos únicos y exclusivos dentro de los cuales es solamente posible concebir la existencia o la asignación de semejante función. Esta consecuencia serviría para poner bajo cuestión la firme creencia contraria, en el

---

<sup>3</sup> *El poder judicial no debe dársele a un Senado permanente [sino a]...un tribunal que dure poco tiempo, el que exija la necesidad* (Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*, México D. F. (versión castellana de Nicolás Estévez; Estudio Preliminar Daniel Moreno), México D. F.: Editorial Porrúa, 23ª. Edición, L. XI, Cap. VI: 105.

sentido en que lo afirma la CE (Art. 117.3) en cuanto este precepto –según lo piensa Requejo Pagés 1989: 33, nota 1<sup>4</sup>- se puede denominar como de *exclusividad relativa* toda vez que la CE ha desdoblado el ejercicio de la función jurisdiccional estableciendo junto al “poder judicial” en sentido estricto otros órganos jurisdiccionales de carácter no judicial, tales como el Tribunal Constitucional o el Tribunal de Cuentas. En consecuencia, la exclusividad del Art. 117.3 CE opera únicamente en el ámbito jurisdiccional que no ha sido constitucionalmente substraído a los órganos jurisdiccionales ordinarios<sup>5</sup>.

Este punto puede constituirse en uno de **partida** en torno a la eventual posibilidad acerca de una alternativa **al** actual **impedimento** para toda tentativa de establecer *otras* jurisdicciones en ámbitos no estatales. Es decir que, fuera de la jurisdicción estatal –o sea, de manera externa a la administración de justicia estatal- quizá pudiera ser posible la instalación de otras jurisdicciones (autonómicas o locales-municipales), aún incluso sin una específica reforma constitucional y estatutaria.

Lo dicho antes debe proseguirse después de haber expuesto una aclaración que parece imprescindible, sobre todo a la hora de discernir si cuando se alude a la *Justicia de Proximidad* se está haciendo específico empleo de la misma capacidad decisoria que la jurisdicción ordinaria posee en el marco de la CE o, si por algún otro motivo, a lo que se está refiriendo con dichos términos es a otra capacidad de decidir litigios entre ciudadanos o, todavía aún a una comprensión de la *Justicia* que escapa al marco de lo *jurisdiccional*. A este fin es obvio que *justicia* no es propiamente lo mismo que *jurisdicción*. El primero de estos substantivos puede tener más de un significado, sobre todo en idiomas romances. Desde sus sentidos religiosos (la Justicia divina) hasta sus contenidos semánticos, según el contexto o el sistema de significación dentro del cual se use. En el campo de los símbolos propios a la cultura legal y, por tanto, de la legalidad vigente en España, corresponde remitirse al empleo que de la palabra *justicia* hace la CE de 1978. Aquí es posible decir que su significado es, por lo menos, polisémico. Desde su empleo en el mismo Preámbulo (*La nació espanyola, amb el desig d'establir la justícia, la llibertat i la seguretat i de promoure el bé de tots els quí la integren, en ús de la seva soberania, ...*) hasta su aplicación en el propio Títol IV “Del poder

---

<sup>4</sup> Requejo Pagés, J. L. *Jurisdicción e Independencia Judicial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

<sup>5</sup> Anótese este punto como uno de especial y propia consideración a la hora de unas eventuales reformas de la CE y del *Estatut de Catalunya*

judicial” (Article 117, 1 *La justicia emana del poble i es administrada en nom del Rei pels Jutges i pels Magistrats que integren el poder judicial,...*) es posible constatar una variada pluralidad de significados, cuando no una confusa adaptación de los mismos. Esto último quizá pueda entenderse como muy avezado para ser afirmado y no parece que un constitucionalista puro pudiera aceptarlo, pero no parece un despropósito decirlo aquí, sobre todo cuando el objeto es el de contrastar el término con el de *jurisdicción* al que con mucha frecuencia se asimila u homogeneiza y no sólo periodísticamente.

Por otra parte, es oportuno analizar si el empleo de la denominación *Justicia de Proximidad* se está haciendo con el mismo sentido de *Jurisdicción de Proximidad*, toda vez que aunque se pretenda otorgar a la primera el mismo que a la segunda, es decir que la forma de entender y estructurar aquella fuera la pertinente para resolver litigios entre ciudadanos con la capacidad que la CE le otorga a lo que denomina *Poder Judicial* en su Título VI, sin embargo, entonces, se está cayendo desde el comienzo en una confusión. ¿Por qué no llamar *jurisdicción* a la propuesta que está haciendo el *Ajuntament de Barcelona*, si fuera el caso de pretender introducir una forma de decidir litigios en el plano local-municipal?

El asunto no es baladí; no se trata de una simple cuestión de “etiquetas”. Las situaciones que tengan que ser regidas por prescripciones legales no pueden quedar al albur de denominaciones vagas, confusas o variables. Máxime cuando lo que se está tratando de introducir es algo por lo menos “novedoso” para la democrática tradición constitucional y estatutaria en España en su organización autonómica o, finalmente, en la estructura local o municipal de una Comunidad Autónoma. Lo cierto es que, aún cuando existe en España una tradición de administración de justicia local, a través de los Juzgados de Paz, las propuestas de Barcelona para instituir una *Justicia de Proximidad* o *Justicia Municipal* son lo suficientemente novedosas, cuanto lo bastante singulares, como para dedicarles un estudio en el cual se puedan tener en cuenta los argumentos tanto a favor como en contra.

Con las reflexiones expuestas hasta aquí parece oportuno, ahora, puntualizar los motivos que otorgan razón y espacio al presente Informe.

En el marco del remozado sistema político establecido en España y en Catalunya –a lo cual se hizo alusión *ut supra*- se han renovado muchas de las propuestas que a lo largo de más de dos décadas de vida democrática estuvieron siempre orientadas por la

búsqueda de un sistema catalán de autogobierno. Una fuerte aspiración en ese sentido ha sido la de constituir una jurisdicción y/o una administración de justicia propia, pese a que las limitaciones constitucionales y estatutarias a las que se ha hecho referencia antes (v. 1) han impedido alcanzarla, hasta ahora. Empero, tal aspiración está tomando cuerpo en el ámbito local-municipal de Barcelona.

Se ha dicho que el Ajuntament de Barcelona está habilitado para pedir o solicitar la aprobación de un Proyecto de Carta Municipal, instrumento en el cual, como se ha dicho arriba, queden reguladas tanto la autonomía garantizada constitucionalmente, cuanto las competencias municipales, o sea promover las actividades y prestar los servicios públicos que afecten al interés general de los ciudadanos y no estén expresamente atribuidos a otras administraciones. Esto es lo que ha quedado concretado en el *Anteproyecto de ley por la que se regula el Régimen Especial de la Carta Municipal de Barcelona en materias de competencia estatal* de fecha 6 Septiembre de 2004, texto del cual conviene destacar, antes de entrar en el análisis puntual del mismo en lo que atañe a la anteproyectada Justicia de Proximidad, el Art. 3.- *Cláusula general de competencias*<sup>6</sup> donde se explica el interés y la atribución de las competencias que podrá promover el Ayuntamiento de Barcelona. Adviértase, entonces que ciertas competencias serán asumidas por la entidad municipal bajo ciertas condiciones, lo cual puede perjudicar lo relativo a la Justicia de Proximidad, como podrá verse más adelante en el presente Informe.

#### **4) Observaciones al Anteproyecto**

En dicho *Anteproyecto*, Título III, se ha previsto la introducción de una *Justicia de Proximidad*. En cinco Capítulos se fijan las *Disposiciones Generales* que la deberían regir (Cap. I); la *Organización y funcionamiento de la Justicia de Proximidad de Barcelona* (Cap. II); un *Estatuto jurídico de los Jueces de Proximidad de la ciudad de Barcelona* (Cap. III); la constitución *Del Consejo de Justicia de Proximidad de la ciudad de Barcelona* (Cap.

---

<sup>6</sup> Artículo 3.- **Cláusula general de competencias.**

El Ayuntamiento de Barcelona, puede promover toda clase de actividades y prestar todos los servicios públicos que afecten al interés general de los ciudadanos y no estén expresamente atribuidos a otras administraciones públicas. En estos supuestos, el Ayuntamiento puede llevar a cabo actividades complementarias de las realizadas por esas administraciones.

IV); y, los *Medios materiales, personales y financieros de la Justicia de Proximidad de la ciudad de Barcelona* (Cap. V). En dieciséis artículos que componen este Título III del Anteproyecto se presume regular una forma específica de jurisdicción cuando se establece: *El Poder Judicial y el servicio público de la administración de justicia en la ciudad de Barcelona se ejercerá por los órganos jurisdiccionales actualmente determinados por la Ley Orgánica del Poder Judicial ...*(Art. 41 del Anteproyecto). No obstante, *La Justicia de Proximidad tiene por objeto resolver los conflictos derivados de la convivencia ciudadana conforme a los criterios de conciliación, antiformalismo, inmediatez y rapidez.* (Mas) *La resolución de tales conflictos se hará siempre de acuerdo con lo que establece la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico....*(Art 42.- Naturaleza de la Justicia de Proximidad).

4.1) De los pasajes extractados del Anteproyecto emergen, desde un comienzo de la regulación que se prevé para la futura Carta de Barcelona en lo atinente a *materias de competencia estatal* -como es el caso concreto de la jurisdicción (recordar aquí lo que establece el Art. 117.3 de la CE: *El principi d'unitat jurisdiccional és la base de l'organització i del funcionament dels Tribunals*)- algunos rasgos comunes y propios que el Anteproyecto adjudica a la futura *Justicia de Proximitat* los cuales permiten adelantar, aunque sea prematuramente, un juicio de ambigüedad. Semejante juicio se extrae de las siguientes circunstancias que surgen de las dos citadas prescripciones anteproyectadas:

- 1) se alude al “Poder Judicial”, a la “administración de justicia” de la ciudad de Barcelona y a los “órganos jurisdiccionales” actualmente determinados en la Ley Orgánica del Poder Judicial; es decir, se incurre en la misma superposición de conceptos que emplea la CE en su Título VI, rompiendo con el principio de “unidad jurisdiccional”;
- 2) sin embargo, el “objeto” de esta Justicia de Proximidad es el de *resolver los conflictos derivados de la convivencia ciudadana*, expresado este objeto sin más explicaciones, lo cual generaría una enorme dificultad para determinar cuáles serían tales conflictos especialmente derivados de otro concepto difícil de limitar en el tiempo y en sus actores, cual es : la convivencia ciudadana;
- 3) aún más difícil es entender cómo sería posible a tal Justicia resolver conflictos, como Poder Judicial, mediante unos *criterios de conciliación, antiformalismo, inmediatez y rapidez* (invocados por el precepto anteproyectado) toda vez que los dos últimos son de total coherencia con una Justicia de Proximidad , en atención a una vinculación semántica entre esos criterios y la aplicación de una forma de *proximidad* para el ejercicio jurisdiccional; sin embargo, los dos primeros criterios citados (*conciliación y antiformalismo*) contrastan o, al menos, no son los propios de la jurisdicción de la que se ocupa el Título VI de la CE. Conciliar y no respetar las formas preestablecidas pueden acarrear nulidades si

tales rasgos no están debidamente fijados para las decisiones de los juzgados y tribunales.

4.2) Pasando a las otras disposiciones previstas en el citado Anteproyecto, relativas a la llamada *Justicia de Proximitat*, es pertinente hacer recaer la atención del presente Informe en los Capítulos siguientes. En efecto, en el Capítulo II *Organización y funcionamiento de la Justicia de Proximidad de Barcelona* se anuncia que la regulación de ésta se hará *Por la presente Ley, y de acuerdo con lo que se establece en la LOPJ,...*(Art. 45). Esto hace suponer, de manera general que todas las disposiciones relativas a la instauración de semejante Justicia de Proximidad no pueden sobrepasar el marco establecido por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial para toda la administración de justicia en España. En consecuencia, el techo que no puede superar la *organización y funcionamiento de la Justicia de Proximidad de Barcelona* es el de la misma ley fundamental, o sea el de la Constitución de 1978, en su Título VI *Del Poder Judicial*, a la cual la LOPJ ajusta sus previsiones. De ser así, tal como hasta estos momentos está planteado el marco dentro del cual tienen que desarrollar sus instituciones tanto la Comunidades Autónomas como los entes municipales, el ejercicio de la jurisdicción, es decir *la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia* quedará determinado por la LOPJ (Art. 122.1 CE). De aquí en más, en el desenvolvimiento de este Capítulo II del Anteproyecto de Ley, por la cual se aspira regular el régimen especial de la Carta Municipal de Barcelona en materias de competencia estatal, podrán encontrarse diversas situaciones en las que se ponen de manifiesto severas contradicciones entre el Anteproyecto en cuestión y el techo constitucional aludido. Así, en lo atinente a las *Demarcaciones de la Justicia de Proximidad* (Art. 46) la cual, si bien se *estructurará a través de los distritos* (debe entenderse los municipales de la ciudad de Barcelona) *sin perjuicio de lo que determine, en su caso, una Ley del Parlamento de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona participará en la fijación de las demarcaciones de los Juzgados de Proximidad remitiendo al Consejo Ejecutivo de la Generalidad una propuesta de implantación y de número de los citados Juzgados*. He aquí, entonces, un primer contraste con la LOPJ, cuando ésta en su Capítulo II habla *De la división territorial en lo judicial* sin contemplar –como es lógico por la

fecha de publicación de la LOPJ (BOE núm. 157, de 2 de julio 1985- de la posibilidad que ahora prevé el Anteproyecto que aquí se examina y una manifiesta incoherencia con el aludido techo constitucional pues éste establece *El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinado por las leyes, según las normas de competencia y procedimientos que las mismas establezcan o cuando fija que El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales...*(Art. 117. 3 y 5. , respectivamente CE).

4.3) Semejantes consideraciones deben hacerse en relación a la *Creación de nuevos Juzgados de Proximidad* (Art. 47 Anteproyecto) pues si tal decisión (...en cada distrito) se llevará a cabo por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad a propuesta del Ayuntamiento de Barcelona y previo informe de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, con ello se está contraviniendo lo establecido por la LOPJ, en su Título II *De la planta y organización territorial*<sup>7</sup>, Capítulo Primero *De los Juzgados Tribunales*, pues en el Art. 26 quedaron taxativamente señalados los Juzgados y Tribunales que tienen a su cargo *El ejercicio de la potestad jurisdiccional* sin estar incluidos entre ellos, como es obvio, los nuevos Juzgados de Proximidad, por los motivos temporales ya aludidos<sup>8</sup>.

4.4) La reforma de la LOPJ para acoger a esta jurisdicción de *proximidad* se haría entonces imprescindible y ello queda descontado, por lo visto, según lo prescribe el Anteproyecto en cuestión cuando alude a las *Competencias de la Justicia de Proximidad* (Art. 48): *Las competencias concretas de los Juzgados de Proximidad serán definidas por la Ley Orgánica del Poder Judicial y por las respectivas leyes procesales*. Sin perjuicio de ello, el Anteproyecto ya extiende la competencia de los futuros Juzgados de Proximidad a tres supuestos:

---

<sup>7</sup> Desarrollado por la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y planta judicial.

<sup>8</sup> Pese a lo afirmado, según noticias periodísticas es posible saber que el Ministerio de Justicia estaría por aceptar la propuesta de instaurar una Justicia de Proximidad en Barcelona, la cual se establecería como oficinas de justicia local instaladas en cada uno de los 10 Distritos de la ciudad (v. "Cada distrito de Barcelona tendrá un juzgado para conflictos menores", El País-Cataluña 19. enero 2005: 4). Las competencias y el sistema de elección de jueces (al parecer en coherencia con lo previsto en el Anteproyecto) constituirían aspectos ya acordados, quedando pendiente un punto que, a la postre, también afecta la instalación de una Justicia de Proximidad. Dicho punto es el relativo a la financiación de las nuevas relaciones entre Administración central, Generalitat y Ajuntament, la cual asimismo debe estar prevista en la futura Carta Municipal.

- a) *En el ámbito de la jurisdicción civil, a las deudas civiles de cuantía inferior a 6.000 euros, desahucios de vivienda por falta de pago, consignaciones de rentas, propiedad horizontal y reclamaciones de consumidores y usuarios.*
- b) *En el ámbito de jurisdicción penal, a los juicios de faltas que la Ley determine.*
- c) *Y en el ámbito contencioso administrativo, conocerán de licencias o autorizaciones de uso común de dominio público municipal, así como de sanciones hasta 600 euros, impuestas por el Ayuntamiento, dentro del ámbito de sus competencias, por la comisión de infracciones tipificadas en las leyes, reglamentos y ordenanzas municipales, en los casos que la Ley determine.<sup>9</sup>*

4.5) Los *Recursos frente a las sentencias* de los nuevos Juzgados de Proximidad presupuestados por el Anteproyecto (Art. 49) caerían también bajo el mismo tipo de consideraciones. En efecto, cuando el precepto anteproyectado afirma: *Las sentencias dictadas por los Juzgado de Proximidad serán recurribles en los casos que se establezcan en las Leyes, -aún cuando no se aclare si se está aludiendo a las del Parlamento de Cataluña (como se dice en el anterior Art. 46) o a las respectivas leyes procesales (referidas en el Art. 48)-*, lo cierto es que la aspiración de que las *leyes garantizarán el derecho al recurso y a que la causa sea conocida en doble instancia en los supuestos de sentencias penales condenatorias y las que ratifiquen total o parcialmente las sanciones administrativas impuestas por el Ayuntamiento*, requiere de manera indispensable que las tales “Leyes” sean creadas o reformadas, si se alude a las existentes. A todo ello, hay todavía que agregar lo ya adelantado en lo relativo a las sentencias *...que ratifiquen total o parcialmente las sanciones administrativas impuestas por el Ayuntamiento* (Art. 49, última parte), en tanto que tal afirmación supone mantener el poder sancionatorio del Ajuntament en supuestos en los cuales pueda ser posible sustituirlo por otras vías.

4.6) El Capítulo III.- *Estatuto jurídico de los Jueces de Proximidad de la ciudad de Barcelona* del Anteproyecto bajo examen, promueve un régimen de *Temporalidad de la función de jueces de Proximidad* (Art. 51), y un *Proceso de selección y*

---

<sup>9</sup> Este apartado asume, precisamente para el presente Estudio, una importancia capital pues viene a confirmar una ÚNICA vía para afrontar las infracciones de las leyes, reglamentos y ordenanzas municipales, la cual se presenta al menos como cuestionable. Efectivamente, como se analizará y expondrá en el segundo Informe, el poder sancionatorio del Ajuntament de Barcelona debe ser objeto de reflexión desde una perspectiva abolicionista que procure devolver a las partes involucradas en *las infracciones tipificadas en las leyes* una cierta capacidad para canalizar y resolver estas situaciones, sin tener que acudir a manifestaciones punitivas o mediadoras por parte de los poderes públicos, en particular cuando tales *infracciones* no sean constitutivas de lesiones a bienes jurídicos comunes, calificables sobre todo como delitos. La justificación de tales manifestaciones, como las que, por el contrario, fundamenten la expresión de un nuevo paradigma substitutivo, propio a una sociedad adulta y democrática, serán propuestas en el citado segundo Informe.

*nombramiento de los Jueces de Proximidad* (Art. 52) que se aparta e innova en todo lo relativo al Título Primero *De la Carrera Judicial y de la provisión de destinos*, como en lo previsto en el Capítulo Primero *De la inamovilidad de los Jueces y Magistrados* (del Título II *De la independencia judicial*) de la LOPJ. Esto queda todavía más explícito en el Anteproyecto, cuando en su Art. 51.2 expresa: *Los Jueces de Proximidad de la ciudad de Barcelona no pertenecen a la carrera judicial en los términos previstos en el artículo 122.1 de la CE.*

Quedando la condición de juez de proximidad tan específicamente determinada en el Anteproyecto, es obvio que el llamado *Estatuto jurídico* que se prevé para estos futuros funcionarios los excluye de todos los rasgos que caracterizan a los jueces y magistrados, integrantes de la Carrera Judicial que desde 1985 se ha instituido en el Reino de España. De tal modo, no quedan más consideraciones para hacer, desde el punto de vista de la naturaleza constitucional –tal como ésta queda expresada en el cuadro que diseña el texto de la CE y el de la LOPJ, ya mencionados-, sobre la condición de los futuros jueces de proximidad, salvo remitirse a lo dicho en el apartado 3) *supra*. Estos funcionarios, a los que se asignan competencias en la Justicia de Proximidad anteproyectada, gozarán de un *Estatuto jurídico* específico que puede ser analizado y discutido, pero a condición que quede absolutamente claro por cuáles razones esos futuros funcionarios no deberán reunir las cualidades, ni gozarán de los particulares atributos que les reconoce a los miembros de la Carrera Judicial la CE y la LOPJ.

Es por lo tanto cierto que quienes van a estar investidos de las *Competencias* que el Art. 48 del Anteproyecto asigna a la denominada Justicia de Proximidad, no serán los jueces y magistrados de los que habla con tanta especificidad el Título IV de la LOPJ, en desarrollo de lo establecido por el Art. 122 de la CE. Así entendida la verdadera naturaleza de tal actividad, se debilita la entidad jurisdiccional, en términos constitucionales, de semejante Justicia, en cuanto la previsión del Art. 41 del Anteproyecto (*El Poder Judicial y el servicio público de la administración de justicia en la ciudad de Barcelona se ejercerá por los órganos jurisdiccionales actualmente determinados en la Ley Orgánica del Poder Judicial y, en lo que afecta a la presente Ley, por la Justicia de Proximidad*) quedaría sin el sustento que los preceptos orgánicos y constitucionales referidos le darían, en tanto no se sancione la Ley que el Anteproyecto auspicia para regular el

Régimen Especial de la Carta Municipal de Barcelona en materias de competencia estatal. A favor de esta tesis debe contarse cuanto se afirma en la segunda parte del Art. 51.2: *El período de desempeño del cargo de Juez de Proximidad con informe favorable podrá ser tenido en cuenta como mérito para el acceso a la Carrera judicial, de acuerdo con lo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial.* Con semejante afirmación el Anteproyecto bajo estudio esclarece cualquier duda que pudiera quedar acerca del estatuto jurídico de los futuros Jueces de Proximidad y, lo que es más, en relación a la naturaleza de la misma Justicia de Proximidad; ni los primeros podrán ser considerados jueces de la Carrera Judicial y, por tanto, las capacidades que les asigna no serán las propias atribuidas a los jueces y magistrados que integran el Poder Judicial. En consecuencia, la futura Justicia de Proximidad de la ciudad de Barcelona queda excluida de la función jurisdiccional establecida por la CE de 1978 y por la LOPJ. Las dudas expresadas en el apartado 3) *supra*, acerca de la cuestionable naturaleza jurisdiccional de la prevista Justicia de Proximidad de la Ciudad de Barcelona, se fortalecen entonces si se considera este crucial aspecto. Todo lo cual no descuenta que si aquella Ley llegara a sancionarse, en los términos a los que se refiere el Anteproyecto, se estaría entonces en presencia de una novedad radical para la estructura del Estado español, como para la naturaleza de la función jurisdiccional, lo cual únicamente se habría de considerar asimismo como consecuencia de una reforma constitucional profunda y una innovación del Estatut de Catalunya que alcanzara a incluir como competencia municipal la que por ahora es *única y exclusiva del Estado español*. **Todo lo que se acaba de decir, por lo expuesto también antes, queda supeditado a la decisión final que se adopte en la negociación que está teniendo lugar, por parte de los representantes del Ajuntament de Barcelona y la Generalitat de Catalunya, con diversos Ministerios del Estado español, en relación a la discusión sobre el proyecto de *Carta Municipal*. En este documento, en principio, es donde debería especificarse la naturaleza propia que iría a asumir la mencionada Justicia de Proximidad. No obstante, asimismo, de las discusiones en torno a la futura reforma del Estatut de Catalunya que se están llevando a cabo, primero entre los representantes de los diversos partidos políticos catalanes para que pueda ser discutida por el Parlament, debería incluir, sin duda alguna, las previsiones necesarias para que, bien en el orden autonómico, bien en el municipal, se pudiera asumir la competencia jurisdiccional, obviamente siempre que la**

imprescindible y precedente reforma de la CE, modificara los principios de unicidad y exclusividad que el Título VI *Del Poder Judicial* atribuye al ejercicio de la potestad jurisdiccional. Ciertamente, si hubiera que atenerse a las declaraciones periodísticas que ha hecho el Alcalde de Barcelona respecto a la reforma del Estatut, no parecería que en sus reclamaciones para que el Estatut ceda más competencias a los municipios se encuentre la asunción por el Ajuntament de competencias judiciales; el principio de subsidiariedad sobre el que se asientan sus reclamos para que el Estatut conceda a los municipios catalanes competencias, en educación, vivienda, bienestar social, formación ocupacional y profesional, no incluye, por lo leído, las competencias judiciales (o jurisdiccionales)<sup>10</sup>

4.7) El Artículo 52.- *Proceso de selección y nombramiento de los Jueces de Proximidad* fija un régimen detallado, tanto en relación con los requisitos exigidos para los candidatos como en lo que se fija para la constitución de una Comisión de Selección de aquellos, cuanto en lo que atañe a los dos novedosos rasgos que se atribuyen a la futura Justicia de Proximidad, cuales son: la *temporalidad* (ya aludida como uno de los rasgos determinante de una naturaleza diferenciadora del Estatuto jurídico de los futuros Jueces de Proximidad) y el proceso de *evaluación* de la actividad de los jueces. Ambos podrían contener una fuerte innovación tanto en la tradición constitucional española como en la europea, dado que semejantes rasgos no tienen inclusión en el orden constitucional democrático de la primera, ni de la segunda. Debe recordarse que estos Jueces (y magistrados) son *inamovibles* (Título II *De la independencia judicial* – Capítulo Primero *De la inamovilidad de los Jueces y Magistrados*, LOPJ), salvo que por razones según el tipo de nombramiento, de pérdida de sus condiciones, disciplinarias y/o de jubilación dejasen de serlo, mientras los que se encuentren en servicio activo están cubiertos por una *inmunidad judicial*, aunque los delitos y faltas que eventualmente puedan cometer, como los daños y perjuicios que provoquen, cuanto las indisciplinas en que puedan incurrir, están todas contempladas en el Título III *De la responsabilidad de los Jueces y Magistrados* de la LOPJ.

4.8) El Capítulo IV (del Anteproyecto) *Del Consejo de Justicia de Proximidad de la ciudad de Barcelona*, al expresar que se podrá constituir un Consejo de Justicia de Proximidad de la ciudad de

---

<sup>10</sup> Cfr. “Clos reclama que el nuevo Estatut ceda más competencias a los municipios”, El País (Cataluña), Barcelona: 11.Enero 2005.

*Barcelona* hace mención que tal constitución se hará *Sin perjuicio de las competencias del Consejo General del Poder Judicial o, en su caso, de la Sala de Gobierno del TSJ* (Art. 53). Estas dos menciones promueven sendas hesitaciones; una, referida a la manifiesta presencia de un Consejo semejante ya existente, pues si se está a lo ya dicho en la última parte del apartado 1) *supra*, el tal Consejo que el Anteproyecto dice *se podrá constituir* (Art. 53), pues ya existiría en los hechos, si se cuenta con que el anterior gobierno conservador de Catalunya lo había instituido y el actual tripartito lo ha confirmado, ampliando aún el número de los consejeros y la procedencia de los mismos. Quizá esa expresión: *se podrá constituir* que emplea el Anteproyecto está escondiendo una vía de institucionalización del Consejo que primero lo aleje de su origen político y, segundo, lo legalice sobre el camino de dar a Catalunya un marco renovado de sus instituciones. Pero, también es posible pensar que tal expresión encierra una enorme aporía toda vez que a poco que se examine la fórmula que el Art. 53 propone como copresidencia del futuro ente, se podrá verificar la escasa claridad con que el Anteproyecto formula la propuesta, toda vez que la presencia compartida del Presidente del TSJ con la del Alcalde de la ciudad de Barcelona puede señalar una naturaleza mixta, de origen judicial y de procedencia del ejecutivo de la ciudad de Barcelona para el Consejo.

Esta última objeción se podrá confirmar en la medida que se tome en cuenta la escasa precisión y la variada composición de los miembros del anteproyectado Consejo (cfr. Art 53). Mas, la objeción que con mayor fuerza puede sostenerse en relación a las previsiones del Anteproyecto es aquella que debe dirigirse al Art. 54 *Funciones del Consejo de Justicia de Proximidad*. En efecto, en este precepto se sostiene que tales funciones: *...serán de impulso, colaboración y consulta en todas las materias correspondientes a la implantación y desarrollo de la justicia de proximidad en el ámbito de la ciudad*. Si se tiene presente la permanente remisión que hace el Anteproyecto bajo análisis a la Ley Orgánica del Poder Judicial, para regular distintos aspectos de la futura Justicia de Proximidad en la ciudad de Barcelona pues, entonces, precisamente en lo que atañe a las funciones que le corresponderían a este Consejo de Justicia de Proximidad, sus previsiones deberían haber sido más precisas. Las tareas de *impulso, colaboración y consulta* en lo relativo a *la implantación y desarrollo de la justicia de proximidad* se presenta como una fórmula demasiado vaga cuando de lo que se trataría –teniendo presente la recordada remisión permanente al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)- es de configurar un

auténtico órgano de gobierno de la Justicia de Proximidad, tal como lo es el CGJP respecto al Poder Judicial cuya descripción se hace en el Tít. VI de la CE con una marcada minuciosidad. En efecto, El Capítulo Primero de este Tít. VI está dedicado a las *atribuciones del Consejo General del Poder Judicial*; el Capítulo II a la *composición del Consejo General del Poder Judicial y de la designación y sustitución de sus miembros*; el Capítulo III *al Estatuto de los miembros del Consejo General del Poder Judicial*; el Capítulo IV a los *órganos del Consejo General del Poder Judicial*, mientras en seis Secciones describe las características, condiciones y funciones que deben reunir o cumplir su Presidente, su Vicepresidente, el Pleno, la Comisión Permanente, la Comisión Disciplinaria, la Comisión de Calificación; el Capítulo V sobre *el régimen de los actos del Consejo*, a los cuales trata en cinco Secciones, relativas a *la forma de adoptar acuerdos, la formalización de los acuerdos, el régimen de los actos del Consejo, la ejecución de los actos, y del procedimiento, recursos y forma de los actos del Consejo*.

Semejante contraste entre las previsiones del Anteproyecto en observación y la LOPJ, en lo que atañe al futuro Consejo de Justicia de Proximidad de la ciudad de Barcelona por el primero y en lo que se refiere al Consejo General del Poder Judicial, por la segunda, deja en evidencia la escasa previsión de la fórmula del Art. 54 del referido Anteproyecto, situación ésta que de no mejorarse y no avanzarse en una más precisa descripción sobre cómo debería nacer, constituirse, componerse, integrarse, funcionar, etc. pueden dejar al pretendido Consejo de Justicia de Proximidad en una situación de extraordinaria debilidad si de verdad finalmente se aprueba su existencia. Naturalmente que, cuanto se ha dicho en este apartado, debe tenerse en cuenta sólo *ad referéndum* de una eventual reforma de la LOPJ, en el cuadro de la reforma constitucional ya aludida y la redacción de un nuevo Estatut de la CA de Catalunya.

En relación a este último comentario, no debe sorprender que las noticias periodísticas de los últimos días difundan la información relativa a que los trabajos “en borrador” que el *Institut de Estudis Autonòmics* ha entregado a la ponencia parlamentaria que elabora la reforma del Estatut, comprende –junto a otras propuestas relativas a la adaptación de la Administración de justicia al sistema autonómico- la creación del Consell de Justicia de Catalunya como

“órgano descentralizado” del Consejo General del Poder Judicial<sup>11</sup>. Ello indica que el camino que se ha venido señalando, en el sentido que toda pretensión autonómica para reivindicar el ejercicio de la jurisdicción de una Comunidad ha de pasar antes de nada por la reforma del Estatut, se ha confirmado en los hechos. La noticia es muy escueta, mas por lo anunciado se vislumbra una opción acertada en tanto que la creación de un *Consejo de Justicia de Proximidad* por parte de la futura Carta de Barcelona –aunque como se ha dicho, dicho Consejo ya existiría- no hubiera sido estatutariamente adecuado a las previsiones del vigente Estatut de Catalunya por las razones que ya se proporcionaron al comienzo del apartado 2), en cuanto a las competencias estatales que puede asumir la CA de Catalunya (art. 5.1), ni tampoco ajustado a la CE por cuanto, hasta ahora, en coherencia con el principio de unidad jurisdiccional que establece el Art. 117.5 (CE), no es posible desmembrar o descentralizar el ejercicio del poder jurisdiccional.

4.9) El Anteproyecto en cuestión es muy meritorio en cuanto dedica el Capítulo V de su Título II a los *Medios materiales, personales y financieros de la Justicia de Proximidad de la ciudad de Barcelona* en el cual, en seis artículos describe y detalla cómo se seleccionará el *Personal al servicio de la Justicia de Proximidad* (Art. 56); cómo se constituirá la *Secretaría del Juzgado o Juzgados de Proximidad* (Art. 57); cómo serán definidos los *puestos de trabajo de los Juzgados de Proximidad* (Art. 58); cómo y por quiénes podrán ser ejercidas *las funciones de policía judicial de los Juzgados de Proximidad* (Art. 59); de quién será competencia (Ayuntamiento de Barcelona) *la provisión de los medios materiales e infraestructuras de la Justicia de Proximidad* (Art. 60); y cómo serán fijados (mediante convenio) los porcentajes de participación del Ayuntamiento de Barcelona, la Generalitat de Catalunya y el Gobierno central en *los gastos derivados de la puesta y funcionamiento de la Justicia de Proximidad* (Art. 61). No obstante, el mérito que se adjudica al Anteproyecto por ese Capítulo V resulta disminuido cuando se advierte que sus contenidos van a depender de una financiación que sólo se podrá acordar desde los criterios políticos que apliquen las tres instituciones referidas a la hora de aceptar el Convenio que deberán adoptar.

5) Así las cosas, el análisis realizado sobre el *Anteproyecto de ley por la que se regula el Régimen Especial de la Carta Municipal*

---

<sup>11</sup> v. “El Estatut prevé un Consejo del Poder Judicial descentralizado”, El País (Cataluña) 21 enero 2005: 1.

de Barcelona en materias de competencia estatal , de fecha 6 Septiembre de 2004, en lo que se vincula con la implantación de una Justicia de Proximidad en la ciudad de Barcelona, permite extraer algunas,

## Reflexiones

Estas son:

5.1) la tentativa de instaurar una Justicia de Proximidad en la Ciudad de Barcelona es una propuesta plausible, pues la existencia de la misma tendería a asumir un nivel de litigiosidad que siendo la propia a una densa convivencia urbana, procuraría descargar a la jurisdicción ordinaria de un peso de tareas superfluo toda vez que su atención ocupa un tiempo y esfuerzos imprescindibles para aplicar a litigios de mayor envergadura.

5.2) La denominación como Justicia de Proximidad genera, empero, algunas perplejidades. La primera ha sido ya presentada antes (v. 3. *Una inicial cuestión de conceptos*) e impone la necesidad de tomar partido acerca del empleo del término *Justicia*. Mientras, una segunda se concentra sobre el verdadero sentido del otro término: *Proximidad*. Si se atiende a las expresiones con que el Anteproyecto examinado describe (Art. 42.-) la *Naturaleza de la Justicia de Proximidad* se advierte una cierta voluntad de distinguirla cuando se afirma: *tiene por objeto resolver los conflictos derivados de la convivencia urbana*, aún cuando no se especifiquen dos conceptos que adquieren un carácter definitorio, tales como el de *conflictos* y el de *convivencia urbana*. Mas ya se ha dicho (v. 4.- *Observaciones a Anteproyecto*) que según los criterios que deberían orientar semejante actividad (*conciliación, antiformalismo, intermediación y rapidez*) al menos dos de ellos (*conciliación y antiformalismo*) no se corresponderían con los rasgos que la CE atribuye a la jurisdicción en su Título VI, por lo cual se establecería una distinción como para marcar diferencias entre una actividad y otra. Lo que la CE llama *El ejercicio de la potestad jurisdiccional* Art. 121.3) constituye una función de naturaleza homogénea para *todo tipo de procesos*, estos como categoría jurídica empleada y desarrollada en el ámbito del derecho procesal, sin que la misma deba responder a criterios por cuanto los procesos están regulados por las respectivas leyes procesales. Por el contrario, el Anteproyecto examinado, al describir cuáles son los objetos de la Justicia de Proximidad lo hace señalando cuáles han de ser los criterios con los cuales aquella debe resolver los conflictos

derivados de la convivencia ciudadana, lo cual permite pensar que esta futura justicia no participa de la naturaleza jurisdiccional prevista en la CE, pese a que el mismo Art. 42 antes citado, afirma: *La resolución de tales conflictos se hará siempre de acuerdo con lo que establece la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.*

¿En que consiste, entonces, la *proximidad* que presume de adjetivar a la actividad de resolver conflictos por la vía judicial? Desde un punto de vista semántico, lo que se pretende significar con el empleo de esta palabra, en primera acepción, es adjudicar una cualidad de próximo o cercano, algo que dista poco en el espacio o en el tiempo, mientras que, en segunda, se quiere destacar a lo siguiente o inmediatamente posterior (v. Diccionario de la RAE, 22ª ed., T. II, Madrid 2001: 1852). Mas, examinado este concepto a la luz de las previsiones del Anteproyecto no se encuentra una explicación respecto a si el uso de *Justicia de Proximidad* encaja en alguna de esa dos acepciones. Antes bien, después de tal examen sólo se puede decir que su empleo no aparece determinado más que por el Art. 48 en el cual se afirma que *Las competencias concretas de los Juzgados de Proximidad serán definidas por la Ley Orgánica del Poder Judicial y por las respectivas leyes procesales*, para inmediatamente extender luego dicha competencias –como se dijo antes a 4.4- a:

- a) *En el ámbito de la jurisdicción civil, a las deudas civiles de cuantía inferior a 6.000 euros, desahucios de vivienda por falta de pago, consignaciones de rentas, propiedad horizontal y reclamaciones de consumidores y usuarios.*
- b) *En el ámbito de jurisdicción penal, a los juicios de faltas que la Ley determine.*
- c) *Y en el ámbito contencioso administrativo, conocerán de licencias o autorizaciones de uso común de dominio público municipal, así como de sanciones hasta 600 euros, impuestas por el Ayuntamiento, dentro del ámbito de sus competencias, por la comisión de infracciones tipificadas en las leyes, reglamentos y ordenanzas municipales, en los casos que la Ley determine.*

A la vista de los conceptos semánticos de proximidad que antes se han destacado, el empleo que del mismo se ha hecho por el Anteproyecto en poco hace pensar que se desee ajustar al ámbito de actividad de la justicia anteproyectada, es decir a nada próximo o cercano o quizá a lo siguiente o inmediatamente posterior. Más bien, lo que emerge de la extensión de competencia que le adjudica el Anteproyecto a dicha justicia sería más bien a materias de menor o escasa entidad.

De tal forma, la denominación como Justicia de Proximidad habría que buscarla en otros terrenos. Y, ello obliga a tener en cuenta cuanto se viene diciendo en ámbitos propios a la actividad

de políticas partidarias y la aplicación del concepto de proximidad hecho en otras áreas de intervención municipal a efectos de tener una información más precisa. Naturalmente, si hay que recurrir a este método de investigación para descubrir porqué se emplea el término para calificar a un tipo de nueva justicia, será con motivo de la escasa claridad que hasta ahora ha rodeado la tentativa que aquí se está analizando y, en consecuencia, así queda señalada, en este aspecto, la debilidad o inconsistencia de los fundamentos del Anteproyecto. De este modo, la discusión sobre la propuesta que debe encerrar la futura Carta de Barcelona, en materias de competencia estatal, requiere de un debate mayor antes que la misma intente llevar incluida esta vía de resolución judicial de conflictos de menor entidad.

5.3) Así las cosas, para descubrir el sentido que se ha pretendido dar al término *proximidad* por los responsables del Anteproyecto, corresponde analizar el uso que del mismo se pueda haber hecho en otros ámbitos de propuestas políticas y en otras áreas de intervención municipal, tal como el de las Policías Urbanas. En el primero de los niveles aludidos, desde hace algún tiempo, se advierte un empleo del término “de proximidad”. Por una parte, y como anuncio de sus programas electorales, ya el PSOE presentaba en enero de 2004 “un nuevo modelo de justicia de proximidad y de justicia de primer nivel”, y otras iniciativas en el campo de la administración de justicia que insumirían un coste de 180 millones de euros anuales (cfr. [www.elmundo.es/elmundo/2004/01/02/espana/1073061601.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2004/01/02/espana/1073061601.html)). En dicha promesa electoral no se dan otras explicaciones sobre el empleo del calificativo *proximidad*.

Un tiempo después, el director general de Relaciones con la Administración de Justicia, cuando ya el nuevo Gobierno había entrado en funciones, esbozó las líneas generales de lo que sería la Justicia de Proximidad, “cuyos jueces serían propuestos por cada ayuntamiento y que se encargarían de cuestiones menores, como juicios verbales y de las faltas” (v. Últimas Noticias-Asociación de Fiscales-La Ley, 27-05-2004 [www.asoc-fiscales.org/noticias.html/sec.noticias-id/163](http://www.asoc-fiscales.org/noticias.html/sec.noticias-id/163)). Alguna explicación mayor se encuentra en una información proporcionada unos meses después (septiembre de 2004), y destacaba como “novedad significativa” en el ejercicio 2005 la consignación presupuestaria específica para la puesta en marcha de la Justicia de Proximidad, con el fin que los litigios civiles y penales menos complejos sean enjuiciados por “jueces profesionales de manera rápida, ágil, eficiente y más cercana a

los ciudadanos”. “La implantación de esta medida podría significar la resolución de más de un millón de casos en cada ejercicio al finalizar el período de puesta en marcha, que se extenderá a lo largo de cuatro años” (v. La Ley-Diario de Noticias [www.laley.net/noticias/noticias\\_texto\\_imp.cfm.noticia\\_id/9150](http://www.laley.net/noticias/noticias_texto_imp.cfm.noticia_id/9150)).

Si se desplaza el análisis sobre el concepto de proximidad se encontrará que en congresos, reuniones y difusión del pensamiento de integrantes o interesados en las tareas que cumplen en España los cuerpos de policía urbana **es donde algunos representantes de dicho pensamiento** parecen haber estado más comprometidos con darle contenidos a la idea de *proximidad*. En efecto, ya por el año 2000, un número especial (nº524) de la publicación *Policía Municipal*, difundió un número de colaboraciones realizadas por funcionarios de policías locales en las que con bastante vaguedad el editor pretendió explicar cómo, a través de tales contribuciones se podía llegar a describir a la *policía de proximidad*. No sin dejar de reconocer que el concepto había sido utilizado por primera vez en Francia, a mitad de 1980, el mismo sería heredero de la idea de Policía Comunitaria desarrollado a lo largo de experiencias en países de cultura anglosajona y, muy especialmente en los Estados Unidos, desde 1970. En dicha publicación se incluye un par de colaboraciones efectuadas por funcionarios del Ajuntament de Barcelona, pertenecientes al área de Prevenció, en las cuales ya se auspicia el acercamiento de ciertas actividades municipales (las policías locales) con la Administración de Justicia, para aproximar ésta al medio urbano dando sentido de inmediatez a la respuesta, es decir allí donde se producen los conflictos. Quizá sea esta la explicación de origen policial que deba dársele al uso del término *proximidad* que se ha empleado por el Anteproyecto que se ha examinado. En este terreno y por las características propias que rodean las actividades que lleva a cabo, en una urbe de las dimensiones y el nivel de complejidad que encierra la convivencia, la primera exigencia que se le plantea a un cuerpo de policía como el de la Guardia Urbana de Barcelona es precisamente el de la pronta y rápida presencia en el lugar de los hechos que promueven una intervención policial. Así se satisfecería la necesidad de proximidad. Mas, como se ha visto, la administración de justicia no podría cumplir con ella pues, policialmente, por lo dicho, proximidad es sinónimo o se asemeja a inmediatez, es decir que semánticamente, en el sentido policial, proximidad es un concepto que describe un tiempo dentro del cual, más o menos breve, se hace posible cumplir con la represión policial. En

cualquier caso, proximidad policial satisface el cumplimiento eficaz de funciones represivas. Así las cosas, la proximidad policial parece ser funcional y propio para las actividades de la policía urbana; mientras la proximidad judicial, tal como se ha sostenido en 5.2), podría extenderse hasta los supuesto relativos a cuestiones civiles, penales y administrativas ya aludidos en 4.4). De todas las maneras, tal como el Anteproyecto lo deja establecido en su Art. 48 las competencias de la futura Justicia de Proximidad –las que en todo caso serán definidas por la LOPJ y por las respectivas leyes procesales- estarán determinadas por los sujetos y las materias a los que se refieran estas dos partes del ordenamiento jurídico español. Por tanto, la *proximidad* en el tiempo, como cuestión de atención policial se contrapone o al menos no coincide con la *proximidad* judicial que todavía deberá ser descripta por preceptos judiciales y procesales, una vez que se reformen pues, la LOPJ y las “respectivas leyes procesales” a las que alude el Art. 48 del Anteproyecto, todas las cuales no contemplan, de momento, las competencias de la futura Justicia de Proximidad.

El substrato de lo analizado y expuesto en este apartado se podría resumir de la manera siguiente: por referencias y antecedentes, la *proximidad* sobre la cual va a girar una nueva actividad de decisión judicial de conflictos revela un fuerte contenido policial y no se presenta como una categoría de naturaleza jurídica.

5.4) Mientras en el presente Informe se ha estado haciendo un análisis de diversas propuestas relativas a la implantación de una Justicia de Proximidad en el ámbito del Ajuntament de Barcelona, buena parte de todas ellas deberían ser viables siempre que su introducción en la futura Carta de Barcelona (cuya negociación con el Estado central está en pleno desarrollo e incluso se anuncian algunos particulares como que Cada distrito municipal de Barcelona tendría un juzgado de proximidad<sup>12</sup>, lo cual se insinúa que podría aplicarse en otras grandes ciudades españolas) sea posible únicamente –como se sugirió en 2)- en el marco de una reforma de la CE y del Estatut de Catalunya.

Pues bien, si la discusión de la Carta de Barcelona se encuentra en plena negociación con el Estado central, todavía la reforma de la Constitución Española está aún en un plano de debate político, sin que hasta el momento se haya dado algún paso

---

<sup>12</sup> V. “Cada distrito de Barcelona tendrá un juzgado para conflictos menores”, El País-Cataluña, 19.enero 2005:4

de carácter institucional. En tanto, la reforma del Estatut en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Catalunya cuenta ya con una ponencia parlamentaria, la cual ha recibido un borrador producido por el *Institut de'Estudis Autonòmics* en el que se prevé -entre otras propuestas importantes en relación al Tribunal Superior de Justicia; a la exigencia del idioma catalán para ocupar plazas de magistrado, juez o fiscal; etc- la descentralización del CGPJ, mediante la creación del Consejo de Justicia de Cataluña.<sup>13</sup> Esta propuesta, como se viene sugiriendo, siempre que no exista una reforma de la CE, chocaría con el precepto constitucional del Art. 122 y con las disposiciones de la LOPJ que establece y desarrolla respectivamente el órgano de gobierno del Poder Judicial. Se trata de una propuesta sumamente avanzada para llevar adelante pues, como es sabido, existe un proceso constitucional muy minucioso mediante el cual se deben aprobar los Estatutos de las Comunidades Autónomas que componen el Estado español (cfr. Capítulo III, en especial Artículos 151 y 152 CE). De modo tal, como impulso político puede ser ausplicable la iniciativa que comporta el borrador del *Institut d'Estudis Autonòmics*, mas deberá aguardarse el desarrollo del proceso de reforma estatutaria para que la Comunidad Autónoma de Catalunya pueda contar con la propuesta de un órgano como el del Consejo de Justicia de Catalunya.

A este punto, y teniendo en cuenta los análisis y reflexiones expuestas, todas las cuales han constituido los elementos para producir este Primer Informe, parece posible arribar a las siguientes y provisionales,

## 6) Conclusiones.

6.1) constituye una cuestión de manifiesta tendencia autonómica y de fuerte orientación hacia el auto-gobierno la voluntad de instaurar una nueva forma de decisión judicial sobre situaciones en las que se encuentren envueltos los ciudadanos de Barcelona;

6.2) tal forma de decisión encaja en la denominación de *Justicia de Proximidad* que el Ajuntament de Barcelona intenta desarrollar, a partir que su instauración y estructura esté prevista en la Carta de Barcelona la cual, en momentos de cerrar este Primer Informe, se encuentra en plena negociación política;

---

<sup>13</sup> v. "El Estatut prevé un Consejo del Poder Judicial descentralizado", El País-Cataluña 21 enero 2004:1.

6.3) la naturaleza de la tal *Justicia de Proximidad* es, de momento, por lo menos discutible tanto en sus denominación, como en sus fundamentos, cuanto en sus contenidos, lo que impulsa a sugerir una profundización del necesario debate del que debió haber estar rodeada antes de proponerla en el Anteproyecto de Ley *por la que se regula el Régimen Especial de la Carta Municipal de Barcelona en materias de competencia estatal* (Septiembre, 6 de 2004),

6.4) la eventual instauración de una *Justicia de Proximidad* en el ámbito municipal de Barcelona supone una fuerte contradicción con el orden constitucional español (CE) en lo que atañe al ejercicio de la potestad jurisdiccional y con el desarrollo orgánico de esta capacidad estatal (LOPJ), por lo cual el avance en ese proceso instaurador está pendiente de una reforma constitucional y del Estatut de Catalunya, pues de otro modo no sería posible esta “nueva” Justicia;

6.5) de cualesquiera de las maneras, en todo lo que atañe a la creación de un ámbito judicial (jurisdiccional) en el nivel municipal para la resolución de situaciones en las cuales se constata una contradicción o conflicto en situaciones propias a la convivencia urbana, se observa una manifiesta tendencia a la judicialización de situaciones que pueden tener otra canalización o tratamiento. En efecto, en situaciones como serían los desahucios de vivienda por falta de pago, consignaciones de rentas, propiedad horizontal y reclamaciones de consumidores y usuarios, en el ámbito de la jurisdicción civil – Art. 48. a) Anteproyecto estudiado-; los juicios de faltas (que la Ley debería determinar) en el ámbito penal –Art. 48.b); y, las licencias o autorizaciones de uso común de dominio público municipal, así como de sanciones hasta 600 euros, impuestos por el Ayuntamiento, dentro del ámbito de sus competencias, por la comisión de infracciones tipificadas en las leyes, reglamentos y ordenanzas municipales, en los casos que la Ley determine Art.48.c), deberían buscarse otras vías de resolución que no fuera la de derivarlas al ámbito de ejercicio de una potestad jurisdiccional;

6.6) las situaciones referidas en el precedente 6.5), como se dijo, son propias a la convivencia urbana de ámbitos en los cuales el crecimiento de la complejidad social es una marca de identificación; en tal sentido, la ciudad de Barcelona es un ejemplo contemporáneo de semejantes características en el contexto europeo. Pero, asimismo, es una ciudad que da patentes muestras de crecimiento cultural y de toma de conciencia por parte de sus habitantes acerca de cuáles son los problemas que pueden

dificultar su integración. En este sentido, Barcelona es un modelo de ciudad adulta a la que corresponde ser administrada mediante instrumentos de gestión que atribuyan y enfatizen el protagonismo de sus ciudadanos;

6.7) atribuir y enfatizar dicho protagonismo descarta recurrir a vías de solución de los problemas de la convivencia en las cuales se desplace semejante protagonismo hacia una tercera persona o institución investida de la facultad para dirimir dichos problemas. En este sentido, la actividad de decisión jurisdiccional que supondría la presencia de una así llamada *Justicia de Proximidad* podría acarrear una transformación del problema en cuanto los actores verían substituidas sus voluntades en la solución de los mismos;

6.8) la tesis que se está insinuando, propia a una perspectiva abolicionista pero restauradora de la capacidad de los propios actores para encarar y solucionar los conflictos propios a la convivencia urbana, se inscribe en el nivel de reconocimiento de aquellos elementos, momentos, situaciones en todos los cuales el(los) ciudadano(s) deben reconocer sus propias capacidades de decisión como fundamentos de vida democrática;

6.9) es posible que la tesis mencionada pretenda ser corporeizada a través de algunas propuestas que se están abriendo paso en el cuadro de medidas que forman parte de unas denominadas “teorías restauradoras y reparadoras” (*Restorative and Reparative Theories*), no punitivas, las cuales se orientan a restaurar el daño causado a las víctimas o a la comunidad e impulsan la actividad de una cierta forma de justicia dirigida hacia esa dirección. En el cuadro de las medidas que semejante orientación propicia también es posible que se insinúe una determinada capacidad mediadora, la cual pueda atribuirse a instancias y expertos investidos de conocimientos y aptitudes que les faculte para ejercer la *mediación*;

6.10) desde ya se anuncia en este Primer Informe que también esa capacidad de mediación está afectada por críticas y defectos, muchos de los cuales se relacionan con la intervención de “terceros” en la resolución de conflictos entre miembros de una sociedad, de la misma manera en que, a la postre, interviene una potestad jurisdiccional;

6.11) esta última manifestación no pretende desconocer una cierta tradición mediadora que está instalada en Barcelona, no sólo en el nivel de quienes se identifican como expertos, sino asimismo en el organizacional e institucional pues se cuenta con experiencias

en el plano del gobierno autonómico. Estas últimas están adquiriendo una imagen de ejemplo y es sabido que pretenden ser implementadas en la administración municipal de Barcelona;

6.12) la precedente indicación sirve como conclusión provisoria y servirá como elemento básico para la realización del Segundo Informe encomendado por el *Serveis Dona i Drets Civils* del *Ajuntament de Barcelona* al *Observatori del Sistema Penal i el Drets Humans* (OSPDH) de la Universitat de Barcelona.

**Por el OSPDH**

***Roberto Bergalli***

Barcelona, enero venticuatro de dos mil cinco.