

El desafío democrático de la Justicia de proximidad

José Manuel BANDRES

"Es de la esencia del poder judicial ocuparse de intereses particulares y dirigir complacientemente sus miradas sobre los pequeños objetos que se presentan a su vista; es también de la esencia de ese poder, si no acudir por sí mismo en auxilio de aquellos que son oprimidos, estar sin desmayo a la disposición del más humilde de ellos. Por débil que se le suponga a éste, puede siempre forzar al juez a escuchar su reclamación y a responder a ella.

Tal poder es por ello especialmente aplicable a las necesidades de la libertad en un tiempo en que el ojo y la mano del soberano se introducen sin cesar en los más pequeños detalles de las acciones humanas, y donde los particulares, demasiado débiles para protegerse por sí mismos, están también demasiado aislados para poder contar con la ayuda de sus semejantes. La fuerza de los tribunales ha sido, en todos los tiempos, la más grande garantía que se puede ofrecer a la independencia individual, pero esto es, sobre todo, verdadero en los siglos democráticos, los derechos y los intereses particulares estarán siempre en peligro si el poder judicial no creciese y no se extendiese a medida que las condiciones se igualan."

Alexis de Tocqueville, "De la démocratie en Amérique".

I. UN MODELO ABIERTO Y FUNCIONAL DE JUSTICIA DE PROXIMIDAD

Si queremos afrontar con rigor y ambición las reformas estructurales de la Administración de Justicia en España, no será suficiente que las Cortes Generales, el Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas asuman responsablemente la ejecución de los 22 compromisos codificados en el Pacto de Estado de la Justicia, sin realizar lecturas restrictivas, unilaterales, arbitrarias o regresivas, sino que será también preciso que las fuerzas políticas adopten con urgencia dos decisiones estratégicas de política judicial que se revelan trascendentes en la pretensión común de racionalizar y modernizar la organización judicial: duplicar el número de jueces que en la actualidad ejercen funciones jurisdiccionales en los juzgados y tribunales, que deberán pasar en el próximo quinquenio de 3.500 a 7.000 jueces, e insertar en el sistema de justicia estatal la Justicia de proximidad, procurando el nombramiento de 3000 nuevos jueces de paz que ejerzan sus funciones en las grandes ciudades y aglomeraciones urbanas.

Quiero expresar mi convicción de que sólo incrementando significativamente el número de jueces estatales en la jurisdicción de primera instancia, e implementando nuevos escenarios de impartir justicia que acerquen el Derecho a la vida cotidiana, con la constitución de la Justicia de proximidad, y asignando al presupuesto judicial recursos públicos suficientes, podremos lograr que la Administración de Justicia en nuestro país sea receptiva del impulso democrático y cívico que hoy nuevamente necesita, transcurridos 25 años desde la aprobación de la Constitución, y conseguir que el servicio público jurisdiccional se impregne de nuevos modos de "hacer justicia", que satisfagan de forma comprensible y cercana a los ciudadanos, de modo eficiente y desburocratizado, las demandas de tutela jurídica, corrigiendo los déficit de legitimidad y de credibilidad de la Administración de Justicia que perciben los ciudadanos y la opinión pública.

Estas reflexiones, vertidas en un Seminario sobre Reformas de la Administración de Justicia y programas electorales, celebrado recientemente en la sede de la Fundación Campalans de Barcelona,

desvelan una visión abierta, funcional, unitaria, integradora, no aislada, ni reduccionista de la Justicia de proximidad que se descubre en al menos dos dimensiones: la Justicia de proximidad no constituye un modelo alternativo, ni subsidiario, ni sustitutivo, ni marginal del sistema judicial estatal tradicional, inscrito en las corrientes de desjudicialización de la Administración de Justicia, sino que es exponente de un modelo autónomo complementario de satisfacer el derecho a la justicia, caracterizado por su vocación de resolver los conflictos que cotidianamente afectan a la convivencia ciudadana, y de reforzar la protección jurídica de las personas y grupos más débiles de nuestra sociedad mediante la intervención del juez local, del ciudadano-juez, de modo que sus valores y principios son exportables, deben aflorar, con las matizaciones y modulaciones necesarias, en la jurisdicción estatal.

La Justicia de proximidad no puede concebirse imitadamente, fragmentariamente, aisladamente, subrayando sólo alguno de los elementos que la identifican —la proximidad geográfica, territorial, del juez al ciudadano o de aproximación del juez al conflicto—, como se sugiere en el apartado cuarto del Pacto de Estado por la justicia, conectada a la confección y el diseño del mapa judicial —"Se potenciará la Justicia de proximidad, de manera que haya Juzgados más cercanos a los ciudadanos. Se contemplará la creación de un nuevo órgano unipersonal: el Juzgado de lo Civil (...) En el orden penal, se procederá también a redefinir el ámbito de los Partidos Judiciales más grandes, creando órganos cercanos."—, ni como una rehabilitación constitucional del derecho al juez natural, que garantiza silenciosamente el artículo 24 de la Constitución, ni como una vía de escape a la crisis perenne del sistema jurisdiccional, que autorice a concentrar los programas de modernización de la administración de justicia expansivamente y de forma prevalente en la Justicia de proximidad.

Con la expresión, Justicia de proximidad, concepto que originariamente retiene el significado semántico de aproximación —que el juez que conoce de un caso se encuentre en una posición de cercanía al justiciable—, evocamos también, siguiendo la autorizada doctrina francesa, a un sistema de justicia que pretende reducir la distancia espacial o

territorial, la distancia procedimental simbólica, cuya reducción permite al justiciable acceder al sentido mismo de la función de juzgar, la distancia temporal, al significar una reducción de los tiempos de administrar justicia, y la distancia económica, que constituye un obstáculo en el acceso de los ciudadanos a los tribunales.

Por ello, la Justicia de proximidad se nos descubre como un modelo abierto, no rígido, atemperada en la necesidad de insertar en las prácticas jurisdiccionales el principio de transparencia y de informalidad, que requiere de la acción concertada de los poderes públicos y los servicios sociales, y de la participación motivada de los ciudadanos, que expresivamente delimitamos e identificamos con la expresión de "justicia comunitaria".

Los pronunciamientos en favor de la Justicia de proximidad se vinculan a los movimientos ideológicos de democratización del sistema político, en el sentido preciso de recuperar una democracia real, renovada, "une democracie véritable", según la afortunada expresión de Alain Touraine, que interesa y atrapa también a las instituciones jurídicas que contribuyen a dar carta de naturaleza al Estado social de Derecho.

La implementación de la Justicia de proximidad resulta congruente con los movimientos municipalistas que en Europa, siguiendo la estela del principio de subsidiariedad, reivindican un rol emergente de las colectividades locales en el gobierno de los asuntos que conciernen a los ciudadanos, que incluye la atribución a los Ayuntamientos de competencias de acción pública en materia de justicia; y se nutre además de las políticas de modernización de las Administraciones públicas, que, entre otros paradigmas, imponen la configuración de los "servicios públicos de proximidad" como resultado de consagrar este elemento de ascendencia territorial como principio rector de la actuación de las organizaciones públicas.

Pero, la Justicia de proximidad se vincula con mayor intensidad y cordialidad a las fuentes ideológicas que propugnan una revitalización de la función ordinamental del Derecho y una revalorización del juez que se traduce, como subraya el pensador francés Antoine Garapon en la búsqueda de nuevos escenarios y nuevos modos de impartir justicia, fundados en la técnica de la mediación, basados en el acercamiento, en el contacto directo entre las partes afectadas por un conflicto, que produce nuevas formas de segregar derecho y que es traducción en el ámbito de la justicia de las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

La consagración de la Justicia de proximidad tiene el interés de promover la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia, porque el juez de proximidad se reconoce, no como el juez aristocrático, el juez mayestático, el juez funcionario, que pervive como legado acomodaticio de las tradiciones del anterior régimen, sino como el ciudadano-juez, nuevo actor en el espacio público judicial a quien se le atribuye la competencia de resolver eficientemente y amparado en la legitimación cívica los conflictos que afectan a la cotidia-

neidad de la convivencia ciudadana, que le convierte en un privilegiado mediador jurídico y social.

La jurisdicción local, que se configura por la inserción de la Justicia de proximidad en la organización judicial, se constituye en el escalón local de la Administración de Justicia que asume la función de facilitar el acceso de los ciudadanos, identificados y reconfortados como sujetos titulares de derechos, al servicio público judicial.

La selección de los principios que deben regir la Administración de Justicia de proximidad nos muestra con fidelidad la pluralidad de modelos de justicia de proximidad que podemos construir, atrayendo a nuestro sistema judicial aquellos trazos que caracterizan la puesta es escena de la justicia de proximidad en países circundantes, como Francia, Italia, o Bélgica.

Concebimos la Justicia de proximidad como una jurisdicción que se constituye en la antesala ordinaria de acceso a la justicia estatal, que se identifica como justicia de conciliación, en que la autoridad del ciudadano-juez es el resultado de su función de intérprete de la equidad, de imposición fundada y razonable de las reglas de la convivencia, y que desarrolla su actividad mediante la sujeción a procedimientos informales.

¿Justicia de proximidad rogada o dispositiva?
¿Justicia de Proximidad que fundamenta sus decisiones en la equidad o en la aplicación estricta de la Ley? ¿Justicia de proximidad que asume sólo funciones conciliatorias, de mediación, o también funciones jurisdiccionales?, son algunos de los interrogantes que plantea la instauración ex novo de la Justicia de proximidad y que son susceptibles de ser respondidos desde diferentes ángulos, sin engendrar modelos contradictorios, dependiendo del ámbito de Derecho privado o público donde se desenvuelve el conflicto o la controversia jurídica.

La Justicia de proximidad es expresión y proyección de un modelo de justicia cívica, de justicia comunitaria, de justicia convivencial, de justicia descentralizada, de justicia independiente, ejercida por jueces imparciales, de justicia desburocratizada, de justicia especializada, de justicia no profesional, pero de una justicia competente, integrada por jueces capacitados, entrenados, formados convenientemente, que impulsan un nuevo Derecho judicial, al constituir sus buenas prácticas fuentes del derecho.

La Justicia de proximidad se constituye como justicia convivencial, por el objeto, por los instrumentos procedimentales y por la forma de decisión de las controversias, en que las labores pedagógicas sobre el valor del derecho prevalecen; como justicia descentralizada, vinculada a las ciudades y sus distritos, que participan en su organización y gestión, que no reproduce el modelo de justicia estatal; como justicia independiente, no vinculada ni sujeta a instrucciones de las autoridades locales, que resuelven con imparcialidad los conflictos, y sometida a un estatuto público de responsabilidad y a un régimen de incompatibilidades; como justicia especializada, cuyos jueces desenvuelven sus tareas fundamentalmente en el orden civil, penal y con-

tencioso-administrativo; como justicia no profesional en el significado de no corporativa, en cuanto sus miembros no forman parte de la carrera judicial, pero están adecuadamente preparados.

Los juzgados de proximidad no se conciben siguiendo el modelo de oficina judicial piramidal y jerárquico que sobrevive en la Ley Orgánica del Poder Judicial, sino como la organización judicial básica que aglutina e integra los servicios jurisdiccionales y comunitarios, sociales y asistenciales, que permitan dar una respuesta integral a la conflictividad cívica.

La Justicia de proximidad se legitima por su capacidad y competencia en imponer un sistema de administración de justicia útil para los ciudadanos, que resuelve sus conflictos jurídicos en tiempo real.

II. EL ARRAIGO CONSTITUCIONAL DE LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD

La instauración en nuestro sistema judicial de la Justicia de proximidad suscita diversas cuestiones de interpretación constitucional, entendidas como aquellas dudas de constitucionalidad que la Constitución no permite resolver de forma concluyente, como observara el profesor Konrad Hesse.

¿La Constitución consagra como derecho fundamental el derecho al juez de proximidad? ¿La implementación de los juzgados de proximidad contradice el principio de unidad jurisdiccional? ¿Pueden los jueces de proximidad ser considerados jueces en la expresión formal de jueces de carrera que advierte el artículo 121 de la Constitución? ¿Qué estatuto debe regir los jueces de proximidad? ¿La ley de Bases de Régimen local o la proyectada Ley de grandes ciudades o las leyes municipales de las Comunidades Autónomas, son idóneas para regular los juzgados de proximidad, o constituye una materia reservada por la Constitución a la Ley orgánica del poder judicial? ¿Qué atribuciones jurisdiccionales pueden ser confiadas a los jueces de proximidad?

La Constitución no reconoce en el artículo 24 el derecho del ciudadano a ser juzgado por el juez de proximidad, inscrito en el derecho a la tutela judicial efectiva, ni retiene en sus cláusulas de garantías procesales el derecho al juez natural identificado como derecho al juez loci, al garantizar expresamente el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley.

El Tribunal Constitucional rechaza la integración en el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley del derecho a ser juzgado por un tribunal territorialmente próximo (STC 199/1987, de 16 de diciembre), y advierte que corresponde al legislador el diseño básico de la organización judicial que le autoriza a instituir los tribunales que considere adecuados para satisfacer el derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva (STC 254/1994, de 21 de septiembre), de modo que la decisión que se revela discrecional de constituir los juzgados de proximidad llevará inherente la constitución de esta garantía procesal.

La garantía constitucional del derecho al juez ordinario requiere que el legislador orgánico al promover la Justicia de proximidad la atribuya a jueces ordinarios, investidos por el Estado, y no por el poder local, de la potestad jurisdiccional de forma ordinaria, sujetos exclusivamente al imperio de la ley, y cuyo régimen jurídico sea gobernado por el Consejo General del Poder Judicial.

Sin embargo, no resulta indiferente a las preocupaciones de desarrollo de la Constitución la fundación de la Justicia de proximidad, como contrariamente parece desprenderse de la aproximación hermenéutica rutinaria y formalista que realiza el Tribunal Constitucional a los lindes del derecho al juez natural o al juez del lugar territorialmente más próximo, que circunscribe de modo reduccionista al concepto constitucional de juez legal (STC 56/1990, de 29 de marzo), porque no podemos obviar la consideración de que el contenido prestacional del derecho a la tutela judicial efectiva vinculada al legislador a establecer la Justicia de proximidad si su institucionalización resulta inescusable para salvaguardar el derecho de todos de acceder a la protección jurídica de la justicia.

El principio de intermediación procesal resulta reforzado con la creación de los juzgados de proximidad con competencias jurisdiccionales en materia civil, penal y administrativa en las ciudades, compartiendo sus funciones con los juzgados de primera instancia o penales, al permitir de forma efectiva la proximidad del órgano judicial con las fuentes de prueba y procurar la plena publicidad del juicio oral, de modo que el legislador, como se señala en el voto particular del magistrado Gimeno Sendra a la sentencia constitucional 56/1990, está obligado a justificar de forma objetiva y razonable, para preservar intereses constitucionales ligados al reconocimiento del derecho a un proceso con todas las garantías, la abrogación del fuero locus, la suscripción de competencias de los órganos judiciales más cercano al justiciable en favor de órganos judiciales que extiendan desproporcionadamente su ámbito territorial.

La implementación de la Justicia de proximidad no contradice el principio de unidad jurisdiccional que como base de la organización de los tribunales de justicia, reconoce el artículo 117.4 de la Constitución, ventando la constitución de tribunales especiales.

La institución de nueva planta de los juzgados de proximidad, que supone la mera extensión territorial de los juzgados de paz a aquellas ciudades donde existen juzgados de primera instancia e instrucción, reformando el artículo 99 de la Ley orgánica del poder judicial, no permite configurarla de jurisdicción especial o excepcional, ni requiere la aproximación al artículo 125 de la Constitución que autoriza la conservación de los tribunales consuetudinarios o tradicionales.

La justicia de paz se inscribe en la organización jurisdiccional ordinaria del Estado, es la directiva que advierte la sentencia constitucional 62/1990, de 30 de marzo, que en su fundamento jurídico sexto despeja algunos de los prejuicios que suscita la promoción de la Justicia local de proximidad:

“Los Juzgados de Paz, primer escalón en la estructura judicial del país, han sido configurados por la Ley Orgánica del Poder Judicial como órganos servidos por jueces legos, democratizando, tal como expresamente se afirma en su Exposición de motivos, el procedimiento de designación de los jueces de paz de modo que su nombramiento, por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia correspondiente, recaerá en las personas elegidas por el respectivo Ayuntamiento.

En consonancia con esta configuración de los Juzgados de Paz como órganos incardinados en el ámbito del municipio, se ha mantenido la tradicional colaboración de los municipios en el mantenimiento de los medios personales y materiales de dichos órganos, por ello son servidos por personal dependiente del Ayuntamiento y, como regla general, las instalaciones y medios materiales están a cargo del mismo.

La configuración de un sistema dual de justicia, propia de los Estados federales, como Estados Unidos o la República Federal Alemana, que puede comportar diferencias en el modo de designación de los jueces o en el órgano de gobierno del estatuto jurídico de la magistratura, que en España se traduciría en la distinción entre la justicia de proximidad y la justicia estatal, no implica, como reconoce Jerónimo Arozamena, una negación de la unidad jurisdiccional como principio inspirado de la justicia en un Estado de Derecho.

La revelación constitucional, efectuada en el artículo 122 apartado primero, de que los jueces y magistrados, que ejercen exclusivamente las funciones jurisdiccionales, pertenecen a la carrera judicial y forman parte de un cuerpo único, no constituye obstáculo a la decisión del legislador orgánico de incorporar temporalmente a las funciones jurisdiccionales a jueces legos o jueces no escalafonados, como retiene la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985, en la regulación de la designación de los jueces de paz.

La interpretación histórica u originalista del artículo 122.1 de la Constitución desvela que la intención del Constituyente es congruente con la preexistencia de una justicia de carácter profesionalizada, separada en dos cuerpos, que se pretenden unificar, y que era compatible a su vez con la existencia de los juzgados de paz.

La expansión de la justicia de paz en las ciudades y aglomeraciones urbanas mediante su protocolización en la Justicia de proximidad, que se encomienda a jueces no escalafonados y que transitoriamente se integran en el poder judicial está autorizada por el artículo 125 que reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en la Administración de Justicia mediante su integración en el Jurado, porque la Justicia de proximidad que propugnamos, no se aleja del concepto de justicia popular, que atribuye el ejercicio de la potestad jurisdiccional a ciudadanos, que está en la base de esta institución.

Podemos coincidir en que lo que resulta transcendente, desde la salvaguarda y preservación de los valores y principios constitucionales que infor-

man la configuración del poder judicial en la Constitución como poder constituido a quien se atribuye la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, es que los jueces de paz o de proximidad conserven las garantías de independencia, imparcialidad y responsabilidad, que conforme el artículo 116 de la Constitución caracterizan a los miembros del poder judicial.

El estatuto jurídico de los jueces de proximidad debe garantizar plenamente su independencia en sus dimensiones funcional, orgánica, económica y cultural, que constituye el principio rector de la actuación del poder judicial en el Estado de Derecho, según afirma el Tribunal Constitucional, que justifica la atribución al poder judicial de potestades jurisdiccionales, “independencia que deberá ser respetada en el interior de la organización judicial y por todos”, la inamovilidad, el régimen estricto de incompatibilidades, de modo que sería incompatible con la consideración de los jueces de paz como miembros del poder judicial que el legislador debilitara el contenido constitucional de estos elementos que define al poder jurisdiccional del Estado.

Algunos autores han concluido precipitadamente que el estatuto vigente de los jueces de paz, de los que no se ha dudado de su inconstitucionalidad, puede perfectamente ser paradigma del régimen jurídico de los jueces de proximidad, sin tomar en consideración que la asunción de nuevas responsabilidades jurisdiccionales lleva aparejada la agravación del canon de constitucionalidad, de modo que el término válido de comparación debe ser necesariamente el estatuto común de los jueces de carrera establecida en el Libro Cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y su regulación no puede deferirse a la normación acomodaticia del Consejo General del Poder Judicial, al estar informada por el principio de reserva de ley.

La reciente Decisión del Consejo Constitucional francés de 24 de enero de 2003 estima esta doctrina al enfatizar que “si bien las funciones de magistrado del orden jurisdiccional deben en principio ser ejercidas por personas que pretendan consagrar su vida profesional a la carrera judicial, la Constitución no hace obstáculo a que, por una parte limitada, las funciones normalmente reservadas a funcionarios de carrera puedan ser ejercidas a título temporal que no pretendan incorporarse a la carrera judicial, a condición de que, en esta hipótesis, garantías apropiadas permitan satisfacer el principio de independencia, indisociable del ejercicio de funciones jurisdiccionales, así como a las exigencias de capacidad que se desprenden del artículo 6 de la Declaración de 1789; que importa a este fin que los interesados estén sometidos a los derechos y obligaciones aplicables al conjunto de los magistrados bajo la sola reserva de disposiciones específicas que imponen el ejercicio a título temporal o parcial de sus funciones.”

Dos derechos fundamentales resultan plenamente aplicables en la determinación normativa del estatuto jurídico de los jueces de proximidad, el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas, que

consagra el artículo 23.2 de la Constitución y el derecho de los ciudadanos a la igualdad ante los tribunales de justicia, que se afirma en aplicación de los artículos 14 y 24 de la prima Lex, exigiendo que los jueces de proximidad nominados reúnan las condiciones profesionales que acrediten su idoneidad para ejercer funciones jurisdiccionales y que el proceso de selección se realice transparentemente, atendiendo la cualificación profesional de los candidatos.

La constitución, el funcionamiento y el gobierno de los juzgados de proximidad constituye una materia normativa reservada por el artículo 122.1 de la Constitución a la Ley Orgánica del Poder Judicial, de modo que su introducción formando parte de la organización judicial requiere la reforma previa de esta ley.

La atribución al Estado de la competencia exclusiva en materia de regulación de la Administración de Justicia, y el principio de unidad jurisdiccional impiden la normación, en desarrollo de los preceptos fundacionales de la Justicia de Proximidad establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial, por las Comunidades Autónomas, como la quiebra del principio de uniformidad en su desarrollo, vetando la regulación ordenática singular o a la carta de los juzgados de proximidad.

El concepto de autonomía local, consagrado en los artículos 137 y 140 de la Constitución, no habilita al legislador municipal a regular el funcionamiento de los juzgados de proximidad, aunque pueden introducirse en las normas legislativas de régimen local disposiciones sobre la justicia de proximidad con un carácter duplicativo respecto de su inclusión en la Ley Orgánica del Poder Judicial, con el mismo significado normativo que resuelve la integración en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas la regulación matriz de la constitución de los Tribunales Superiores de Justicia.

Los juzgados de proximidad pueden asumir las competencias que el legislador seleccione que resulten idóneas con la caracterización de estos órganos judiciales como resolutores de los conflictos de la convivencia civil, con el único límite constitucional de no desnaturalizar, vaciando de contenido injustificadamente, las atribuciones jurisdiccionales de los juzgados de primera instancia.

III. PROPUESTAS POLITICAS DE DESARROLLO DE LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD

Las propuestas de introducir en el sistema judicial español la Justicia de proximidad han suscitado una tan amplia y apasionada controversia dogmática y política en sedes académicas y legislativas, que ha imposibilitado y frustrado su incorporación hasta el momento a un texto legislativo.

Sin embargo, el Congreso de los Diputados, ya el 16 de febrero de 1999, aprobaba por unanimidad una proposición de ley en la que se planteaba la necesidad de reorganizar la justicia municipal, re-

quiriéndose al Gobierno de la nación para que impulsase la Justicia de proximidad como instrumento idóneo para la resolución de los pequeños conflictos derivados de la convivencia ciudadana.

Al menos, tres modelos de Justicia de proximidad coexisten en nuestro escenario político e intelectual, aunque alguno de ellos, no pueda identificarse, con propiedad, acorde con la filosofía que inspira su institucionalización.

En el Libro Blanco de la Justicia, aprobado por el Consejo General del Poder Judicial el 8 de septiembre de 1997, que tiene el mérito de inventariar con fidelidad el pasivo de la Administración de Justicia y proponer soluciones funcionales, surge una corriente "tecnicista" de Justicia de proximidad, que se desenvuelve en la creación de órganos judiciales de provisión tradicional especializados en el orden civil y mercantil, para descongestionar los juzgados de primera instancia, y la conservación de la justicia de paz, con la indicación de algunas leves correcciones organizativas, que retiene sus competencias limitadas en el orden civil, de registro civil y de auxilio judicial, derogándose su competencia en el orden penal, al proponerse la abrogación de las faltas del Código penal.

Los proyectos de Justicia de proximidad más radicales e imaginativos, por su intenso arraigo municipalista, han sido elaborados en el seno de un grupo de trabajo de juristas convocados por la Fundación Pi i Sunyer a instancia del Ayuntamiento de Barcelona a lo largo de la década de los noventa.

En el modelo de Justicia de proximidad de Barcelona, reflejado en el Anteproyecto de Texto Articulado de la Ley especial de Barcelona, aprobado por el Pleno el 20 de mayo de 1994, se instituye un sistema integral de justicia municipal, integrado por los jueces de paz y el Tribunal municipal de Barcelona, cuyas competencias se extienden a los órdenes jurisdiccionales civil, penal, contencioso-administrativo y laboral, y se configura un nuevo órgano de gobierno de la Administración de Justicia, el Consejo de la Justicia municipal de Barcelona, presidido por el alcalde.

En 1995, el grupo de expertos de la Fundación Pi i Sunyer daría a la luz un segundo anteproyecto de ley de sobre organización y funcionamiento de la justicia municipal de paz de las ciudades, que pretende superar el tradicional uniformismo que ha prevalecido en la Administración de Justicia, diseñando un nuevo modelo de hacer justicia "en la que la inmediatez y la actitud conciliadora sean sus medios de actuar, y la equidad y el arbitraje la guía de sus decisiones, unido a la rapidez de las mismas en un anhelo profundamente sentido, en especial por los sectores menos favorecidos por nuestra sociedad"

Los nuevos juzgados de paz urbanos se inauguran en aquellas ciudades de censo superior a 250.000 habitantes que lo soliciten, abierto a su inserción también en pequeñas poblaciones que asuman los costes de funcionamiento de la justicia municipal, compatibilizando sus funciones jurisdiccionales con los juzgados de raíz estatal.

La competencia de los jueces de paz en el ámbi-

to civil se extiende, según prevé el artículo 13, sustancialmente al conocimiento de los juicios de reclamaciones de deudas cuyo interés no exceda de 250.000 pesetas, en materia de defensa de consumidores y usuarios que no superen esta cantidad, y en materia de reclamaciones en materia de seguros hasta esta cuantía, atribuyéndoseles competencias en materia de Derecho de familia y en materia de propiedad horizontal.

Los juzgados de paz urbanos se configuran como órganos jurisdiccionales que tienen reservado el enjuiciamiento de las faltas penales y el control de los actos emanados de la Administración local en materias de Derecho sancionador, fiscal y policía administrativa.

Los jueces de paz se configuran expansivamente en el anteproyecto de ley de justicia municipal de paz de las ciudades como jueces árbitros —actuarán por equidad, reza el artículo 2, a petición de las partes, en los conflictos que les sean sometidos por ellas y relativos a derechos disponibles—, y como jueces conciliadores, cuyos acuerdos concluidos con avenencia tendrán valor de cosa juzgada a efectos de ejecución.

La designación de los jueces de paz retiene su fractura comunitaria, al realizarse por el Consejo General del Poder Judicial que verifica la idoneidad legal de los candidatos propuestos por el Pleno del Ayuntamiento, a iniciativa de los grupos municipales, oído el Consejo de Justicia municipal.

Un tercer modelo que calificamos de funcional de Justicia de proximidad, vinculado a la regulación vigente de los juzgados de paz se advierte en los trabajos de un seminario de juristas que se constituyó en Barcelona en 1992, y que articuló sus conclusiones en un anteproyecto de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que impresiona la institucionalización de nueva planta de los juzgados locales.

Las innovaciones que presenta este Anteproyecto conciernen a la selección de los municipios en los que se constituirán juzgados locales —decisión que se remite a la modificación de la Ley de Demarcación y Planta Judicial, fijándose los criterios de que serán aquellas ciudades en que exista una carga excepcional de trabajo en los juzgados de primera instancia o donde sea aconsejable la introducción de la justicia de paz por características demográficas y sociológicas—, a la selección y designación de los jueces locales —nombrados por un período de nueve años por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia previa propuesta en terna aprobada por el Ayuntamiento entre candidatos que deben reunir los requisitos establecidos para ingresar en la carrera judicial y que acrediten como mínimo ocho años de experiencia profesional—.

La competencia de los juzgados locales se extiende al conocimiento de asuntos civiles —procesos civiles que se sustancien mediante juicio verbal o el proceso monitorio—, y en el ámbito penal de los procesos por faltas y de la instrucción de las causas por delito que les atribuya la ley de enjuiciamiento criminal, considerando superflua la introducción de los juzgados locales en el orden contencioso-administrativo y en el orden social.

Debemos reconocer la complejidad y distinta fractura y composición de elementos nutrientes que coinciden en la delimitación y caracterización de la Justicia de proximidad, sujetos a discusión, que hacen lábil su concretización, pudiendo atraer dialécticamente algunos de ellos, entre las propuestas formuladas para intentar realizar un discurso consensual y convincente.

Los juzgados de paz de nueva planta de las ciudades, que integran la Justicia de proximidad, se entroncan en la regulación orgánica de los Juzgados de paz, y se caracterizan de órganos judiciales, que asumen atribuciones jurisdiccionales de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado comunes a la jurisdicción ordinaria, especializándose objetivamente por los asuntos que se someten a su decisión que son aquellos que afectan a la convivencia civil cotidiana.

Los juzgados de proximidad, que deben extender sus competencias preferentemente en el ámbito de los conflictos de pequeña entidad subsumibles en el Derecho civil y penal, asumen una estructura organizativa horizontal, integrada por equipos de profesionales pluridisciplinarios, articulada en torno a los fiscales adscritos, que asumen las facultades de mediación y conciliación entre la víctima y el presunto responsable de la falta penal, y los técnicos especialistas en mediación y arbitraje civil, reteniendo el juez de paz fundamentalmente facultades de homologación de los acuerdos de avenencia civil o de conformidad penal alcanzados y funciones de supervisión de administración de las penas comunitarias impuestas.

Los jueces locales de paz o de proximidad se incorporan a las tareas jurisdiccionales con carácter temporal, sometidos a las garantías de independencia y responsabilidad comunes a los jueces y magistrados de carrera escalafonados, participando el Ayuntamiento en la proposición mediante la elaboración de ternas de los candidatos idóneos, cuya selección, designación y formación compete al Consejo General del Poder Judicial.

La implementación de los juzgados locales de proximidad en cada municipio requiere de la formalización de un acuerdo marco suscrito entre la corporación local interesada y el Consejo General del Poder Judicial, que, a través de la intervención de los presidentes de los Tribunales Superiores y de las Audiencias Provinciales, es el garante y responsable de su funcionamiento.

La institucionalización de la Justicia de proximidad en la organización jurisdiccional española debe ser tributaria de las buenas prácticas orgánicas y funcionales que ha generado la introducción en el sistema judicial francés de la Justicia de proximidad mediante la constitución de *Maisons de Justice et du Droit*, que se adiciona a las iniciativas legislativas que tienen como objeto facilitar el acceso al derecho de los ciudadanos y promover la resolución amigable de los conflictos (Ley de 18 de diciembre de 1998) permite, siguiendo las recomendaciones del Consejo Europeo y del Consejo de Europa, construir y desarrollar el espacio judicial europeo de forma uniforme y descentralizada,

avanzando en la democratización y renovación de las instituciones jurídicas y jurisdiccionales, para garantizar más intensamente la libertad y la seguridad de sus ciudadanos en todas sus relaciones existenciales que merecen protección jurídica eficiente.

IV. LA LEGITIMACION DEMOCRATICA DE LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS PODERES PUBLICOS POR EL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO PUBLICO CONSTITUCIONAL DE LA JUSTICIA

Al Estado, en su dimensión unitaria, comprensiva de la organización central, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales, le corresponde asegurar el derecho a la protección jurídica y a la justicia del que son titulares todos los ciudadanos, tras su consagración como derecho fundamental en el artículo 24 de la Constitución, por su significado de derecho prestacional que vincula a los poderes públicos a adoptar todas las medidas necesarias para procurar su efectividad.

La decisión de institucionalizar la Justicia de proximidad, como instrumento orgánico que pretende resolver los conflictos mediante el restablecimiento de la autoridad del Derecho no necesariamente a través de la sentencia sino mediante fórmulas consensuales y de equidad, constituye una decisión congruente con la obligación constitucional del Estado de asegurar el derecho a la justicia.

Este compromiso institucional del Estado de garantizar el derecho de los ciudadanos de acceder en condiciones reales de igualdad a los tribunales de justicia, se refuerza porque constituye un supuesto de exigencia de responsabilidad internacional del Estado español, por haber suscrito y ratificado el Pacto internacional de derechos civiles y políticos y el Convenio europeo de Derechos Humanos, que le vincula a adaptar su sistema jurisdiccional a las exigencias establecidas sobre la organización funcional de la Administración de Justicia en las cláusulas convencionales de carácter internacional.

El derecho a la justicia se concretiza en el reconocimiento del derecho a la organización de la Administración de Justicia, porque, como advierte la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, impone a los Estados parte del Convenio obligaciones positivas para que estructuralmente organicen su sistema judicial de forma que satisfaga este derecho humano fundamental.

Para los Ayuntamientos que han ratificado la Carta europea de los Derechos Humanos en la ciudad, proclamada en la ciudad de Saint-Denis el 18 de mayo de 2000, promover la implementación de la Administración de Justicia local constituye una obligación política y jurídica impuesta por el artículo XXV del Tratado local, con el objeto de facilitar, estimular y mejorar el acceso de los ciudadanos al Derecho y a la Justicia.

La consagración de la Justicia de proximidad no puede ser avalada exclusivamente desde perspectivas coyunturales de mejorar la represión de aquellas a conductas comprometidas con la pequeña delincuencia urbana o de sancionar los ilícitos administrativos contra las ordenanzas municipales de convivencia o tranquilidad urbanas, porque su imposición está presidida por un discurso cívico de significado radicalmente garantista, que se cimienta en la afirmación reconocible de los derechos de protección jurídica y de justicia, que promueve unos mecanismos y procedimientos participativos de resolución de conflictos con el objeto de favorecer la libertad, la seguridad y la convivencialidad de los ciudadanos y ciudadanas en los ámbitos urbanos.

La legitimación de la Justicia de proximidad emerge en el halo de una cultura jurídica renovadora que trata de luchar contra la nuevas formas de discriminación social que surgen en nuestras ciudades, y que actúa en favor del reconocimiento efectivo de los derechos de los ciudadanos que identificamos enfáticamente como "excluidos jurídicos", para que, al facilitarles de forma comprensible el acceso al sistema judicial, puedan asumir efectivamente su posición activa de ciudadanos libres.

No podemos obviar, ni esconder, en la inauguración de las políticas propuestas de desarrollo de la Justicia de proximidad, las causas que pueden provocar su crisis.

Resultaría incongruente con la finalidad institucional de la Justicia de proximidad, confiar su constitución como un sistema de justicia menor, como una proyección a escala reducida de la justicia estatal, porque no se trata de resucitar la fenecida justicia municipal o de distrito, sino de establecer un modelo de organización jurisdiccional de nueva fractura que atiende a tutelar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos más vulnerables de nuestra sociedad, en el estricto respeto a las garantías procesales consagradas en el artículo 24.2 de la Constitución.

La institucionalización de la Justicia de proximidad no puede hacerse desplazando a la organización jurisdiccional existente, a cargo de aparcarse las reformas que requiere la adaptación de la justicia estatal para su reconversión en una organización pública eficiente, o de limitar los recursos necesarios para su modernización.

Las relaciones entre la justicia local y la justicia estatal deben estar presididas por los principios de complementariedad y subsidiariedad, que permiten seleccionar de forma adecuada cual es el marco de competencias que deben reservarse a los jueces estatales y locales y diseñar los cauces procesales y orgánicos de comunicación entre ambas jurisdicciones.

El desafío de la Justicia de proximidad requiere el impulso concertado de las fuerzas políticas y de la acción promocional de las asociaciones y colectivos relacionados con la justicia, pero también del estímulo de las organizaciones de defensa de los derechos humanos y de los gobiernos locales que

favorecen políticas de participación ciudadana, que coinciden en la aspiración de construir el Estado social de Derecho y modelar el "Estado judicial" sobre bases democráticas.

El desafío democrático de la Justicia de proximidad permite inscribir, hacer visible, la idea material de justicia en la vida cotidiana y en la acción de los tribunales, promueve que el valor constitucional de la justicia se constituya en el paradigma nuclear del Estado, vector y articulador de las relaciones de convivencia civil, y favorece decididamente que el juez, en su posición de garante de los derechos civiles, económicos y sociales, emerja como guardián de las promesas del Estado providencial, del Estado de bienestar, ejerciendo y desarrollando la potestad jurisdiccional, traspasando los muros de los edificios judiciales, tutelando de forma efectiva los derechos de los ciudadanos más desprotegidos de nuestra sociedad.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

I.
Sobre la reforma de la Administración de Justicia española, puede leerse en la bibliografía reciente, el libro "Los retos de la Justicia en el siglo XXI", que recoge las reflexiones compartidas de José Manuel Bandrés, Francesc Casares, Angel García Fontanet, Salvador Giner y Carlos Ramos y los comentarios de Joaquín Bayo, Emilio Berlanga, Juan José López Burniol, José María Mena, Guillem Vidal y Maties Vives. Fundación Pi i Sunyer. Barcelona, 2000.

Un diagnóstico ciudadano sobre el funcionamiento de la justicia española que revela que un 82% de los ciudadanos están muy de acuerdo o bastante de acuerdo con que la justicia es tan lenta que siempre que se pueda vale más evitar acudir a ella, y que un 78% estima que la lentitud de la justicia perjudica sobre todo a los más débiles e indefensos, puede advertirse en el trabajo de José Juan Toharía *Opinión pública y Justicia*. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2001.

Una definición de la Justicia de proximidad puede leerse en el artículo de Jean Beauchard. "La Justice judiciaire de proximité. Justice et villes". *Justices. Revue générales de Droit processuel* Editorial Dalloz. Paris, 1995

La necesidad de renovar el discurso sobre la democracia, y superar el concepto modesto de democracia, definida como un conjunto de garantías contra el acceso o el mantenimiento en el poder de dirigentes contra la voluntad de la mayoría, auspiciando el tránsito de una democracia de participación a una democracia de deliberación para confiar en una democracia de liberación, la anotamos del libro de Alain Touraine *Qu'est-ce que la démocratie*. Librairie Fayard v París, 1994

La cita de Antoine Garapon sobre la necesidad de promover el debate sobre la nuevas formas de justicia, procede de su obra *Juez y democracia*. Flor del viento ediciones. Madrid, 1997.

II
Sobre la necesidad, significación y contenido de la interpretación constitucional puede leerse la clásica obra de Konrad Hesse, *Escritos de Derecho constitucional*, traducida y prologada por Pedro Cruz Villalón. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1983.

Un comentario crítico a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho al juez natural puede leerse en José Manuel Bandrés "El juez natural en la Constitución española". *Revista Tribunal* Editorial Aranzadi. Pamplona, 1995.

Sobre la eficacia y la garantía del principio de unidad jurisdiccional puede consultarse en la bibliografía española el artículo de Jerónimo Arozamena Sierra. *El principio de unidad jurisdiccional. Estudios sobre la Constitución española. Homenaje a Eduardo García de Enterría* Editorial Civitas. Madrid, 1991.

Sobre el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley puede consultarse los trabajos de Gregorio Ruiz Ruiz. *El derecho al juez ordinario en la Constitución española*. Editorial Civitas. Madrid, 1991.

Sobre el régimen estatutario de la magistratura española puede leerse las obras de Perfecto Andrés Ibáñez y Claudio Movilla. *El poder judicial* Editorial Tecnos. Madrid, 1986. José Manuel Bandrés. *Poder judicial y Constitución*. Editorial Bosch. Barcelona, 1987. Y Luis María Díez-Picazo *Régimen constitucional del poder judicial*. Cuadernos Civitas. Madrid, 1991.

La evolución histórica del estatuto de la magistratura en España, puede leerse en la obra de Miguel Angel Apañcio *El status del Poder Judicial en el constitucionalismo español (1808-1936)*. Editorial Universidad de Barcelona, Barcelona, 1995.

III.

La necesidad de implementar un sistema de justicia municipal puede advertirse en el libro de Joan Clos. *Convivència, seguretat i justícia a Barcelona*. Fundación Pi i Sunyer. Barcelona, 2002.

Un comentario del Anteproyecto de ley de justicia municipal de las ciudades de 1995, elaborado en el seno del Seminario de juristas de la Fundación Pi i Sunyer, puede leerse en la obra *Informe Pi i Sunyer sobre la Justicia a Catalunya, justicia municipal i justícia de pau*, de Angel García Fontanet, Cesáreo Rodríguez Aguilera, Gue-rau Ruiz, Jaume Galofré y Josep María Socias. Barcelona, 1998.

El Seminario de trabajo sobre Justicia de proximidad dirigido por la profesora Lidia Santos en el que participaron Victoria Berzosa, Merxell Josa, Angel García Fontanet, José Manuel Bandrés, Gue-rau Ruiz, José María Fernández Seijo, Joaquín Tornos, Jaume Galofré, Pere Jover, Manuel Cachón, Jordi Pedret, concluyó en la elaboración de un Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que sería redactado por el profesor Pere Jover.

La necesidad de coordinar la jurisdicción con los servicios sociales puede leerse en el artículo de María Luisa Prieto. "La función jurisdiccional y los servicios sociales en la justicia municipal" *Apunts per una justícia de proximitat als municipis*. Asociación Catalana de Juristas demócratas. Diputación de Barcelona. Barcelona, 2000.

Sobre la justicia de proximidad en Francia, puede consultarse *La Justice de proximité: Les maisons de Justice et du Droit*. Ministerio de Justicia. Paris, 1992, y los trabajos incluidos en el Dossier del Coloquio celebrado el 2 y 3 de octubre de 1997 en la Escuela Nacional de la magistratura francesa: *La Justice de proximité en Europe*. Escuela Nacional de la Magistratura. Librairie Egalité, Fraternité. Burdeos, 2000.

IV.

Sobre la legitimidad del juez y la legitimación de la justicia en el Estado de Derecho, puede leerse la obra de Otto Bachof. *Jueces y Constitución*. Editorial Civitas. Madrid, 1985. También el artículo de Luis López Guerra. "La legitimidad democrática del juez". *Cuadernos de Derecho Público* num. 1 (mayo - agosto de 1997).

Sobre la eficacia jurídica en el ordenamiento jurídico local español de la Carta Europea de los Derechos humanos en la ciudad, puede leerse el artículo de Marcos Vaquer Caballería "La Carta Europea de los Derechos humanos en la Ciudad". *Cuadernos de Derecho local*, número 2 Fundación Democracia y Gobierno local. Barcelona, junio de 2003.