



JUSTÍCIA MUNICIPAL I JUSTÍCIA DE PROXIMITAT

Ponent: Miguel Julián Collado

DOCUMENT DE TREBALL-

Faes dona a conèixer les opinions expressades en els documents de treball, amb independència que les comparteixi o no

PROPUESTA QUE D. MIGUEL JULIAN COLLADO NUÑO , VICEPRESIDENTE DE LA SECCION TERRITORIAL DE CATALUÑA DE LA ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE LA MAGISTRATURA REALIZA PARA EL ANALISIS DE LA DENOMINADA JUSTICIA DE PROXIMIDAD CONTEMPLADA EN LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE CATALUÑA .

Se vienen avanzando noticias sobre la previsión de instauración de un modelo de justicia denominado DE PROXIMIDAD , cuyas notas características no han sido expresadas con claridad mas allá de la difusión a través de la prensa de intenciones de alguna de las fuerzas políticas que conforman el Ayuntamiento de Barcelona y del texto que , en forma alternativa y no definida , se incorpora en el Art. 15 del Titulo dedicado al Poder Judicial en Cataluña en la primera lectura de la ponencia redactora de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía . En la fragmentaria información otorgada, por un lado , parece no incluirse la posibilidad de atribución a dichos Órganos de competencias en el ámbito penal atendido el actual marco constitucional con reserva de exclusividad para el Estado de la legislación penal y penitenciaria , sino que la pretensión parecería residenciarse en la capacidad sancionatoria municipal enlazada con la resolución por vía no jurisdiccional de aquellos supuestos que no resulten constitutivos de delitos o faltas . Así se trataría de establecer un sistema de regulación de conflictos con la administración local actuando como mediadora .Mas , por otro lado , otras noticias aluden directamente a la creación de Juzgados de Distrito , denominación que seria aplicada a Juzgados de Paz en los distintos distritos de la ciudad de Barcelona , cuya competencia abarcaría la celebración de juicios de faltas y la resolución de pequeños conflictos entre ciudadanos, considerando que estos actualmente colapsan los Juzgados de Primera Instancia y de Instrucción ; incluyéndose esta propuesta en la Carta Municipal de Barcelona contemplando para ello la necesaria reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial .

Sobre esta base considero que cualquier reforma de la Administración de Justicia ha de ser examinada con prudencia y sensatez , valorando la entidad de los problemas que pretende afrontar y adoptando soluciones eficaces y respetuosas con las reglas fundamentales de cualquier Estado de Derecho , entendiendo que en el nuestro estas corresponden a las siguientes notas que, en todo caso, deben ser escrupulosamente respetadas :

1- Garantía de Juez Legítimo. Así la legitimación democrática de los jueces se produce en cuanto la Soberanía Popular, a través de la Constitución, ha depositado su confianza en un poder judicial profesional y en una justicia técnica no supeditada al Sufragio Universal. La infracción de este carácter , bien mediante un sistema que aporte jueces no capacitados técnicamente en el mismo grado que lo son el resto de componentes de la Carrera Judicial o bien mediante sistemas de selección que impliquen menores o mayores dosis de discrecional, supone no un mero desdoro de la función jurisdiccional sino el establecimiento de una justicia paralela en la que la confianza de los ciudadanos que a ella se vean abocados puede resentirse ante la impresión , cuando no la certeza , de que la resolución de su litigio no lo será dentro los parámetros de rigor y conocimiento científico que corresponde a los Tribunales Ordinarios de Justicia ni por Jueces que ostenten una independencia en el desarrollo de su función no teñida por el origen de su nombramiento , todo ello dejando de lado que un sistema de designación de los miembros del Poder Judicial por parte de instituciones correspondientes a otro Poder del Estado no solo quiebra el principio de división de poderes base de nuestra convivencia sino que resulta excéntrico en los países de nuestro entorno y solo peculiar de otros no destacados precisamente por su rigor democrático .

2- Garantía de Independencia judicial. Esta aparece como una garantía del ciudadano y no como un privilegio del juez. La independencia es un postulado constitucional (Art. 117.1), que todos los poderes públicos se encuentran obligados a respetar y el Consejo General del Poder Judicial a garantizar. No es un sentimiento subjetivo del juez, sino producto de las condiciones objetivas en las que este desarrolla su labor, por ello exige: a) La preservación del Juez de cualquier intromisión en el momento final de su decisión, que constituye el núcleo de la institución. Así tanto el Proyecto De Módulos Mínimos De Independencia Judicial (Berlín, 1980), antecedente de la Declaración Universal sobre la Independencia de la Justicia (Montreal, 1983) contemplan como mecanismos hábiles para salvaguardar la independencia judicial: la prohibición de nombramiento de jueces temporales (punto 2,20) y la de modificación unilateral de la edad de jubilación de los jueces en activo (punto 2.22) y la necesidad de promulgar cuantas disposiciones sean necesarias para que la administración de los tribunales corresponda de modo efectivo al Poder Judicial (punto 2.40). Estas declaraciones resultan concordantes con los principios básicos relativos a la Independencia de la Judicatura contenidos en las resoluciones de la Asamblea de las Naciones Unidas (40 / 32 de 29 de noviembre y 401146 de 13 de diciembre, ambas de 1985. Del mismo modo que antes hemos avanzado si el sistema de Justicia de Proximidad previera el nombramiento temporal de jueces, mas grave seria aun su incorporación definitiva a una Carrera paralela en cuanto resultaría injustificable el complemento del actual modo de acceso de inveterada e indiscutible eficacia, no solo vulneraría el contenido de los instrumentos internacionales mencionados sino que quebrantaría la garantía de ejercicio independiente de la función jurisdiccional en cuanto el mantenimiento en el cargo parecería gravitar sobre el contenido de las resoluciones dictadas y, en cualquier caso, determinaría una inestabilidad injustificada e innecesaria.

3- Garantía de Neutralidad política. Así el juez solo debe encontrarse sometido al ordenamiento jurídico. La neutralidad apuntada radica en su voluntad de sometimiento únicamente a imperativos jurídicos. En cuanto a este principio todo lo dicho con anterioridad sirve para justificar el recelo ante un sistema de provisión de nombramientos que se harían depender de instituciones donde la regla de la mayoría obtenida legítimamente en un proceso electoral y que sirve adecuadamente al funcionamiento ordinario de las mismas resultaría no solo inadecuada en su aplicación en un ámbito que nuestra Constitución justamente ha querido preservar de estas reglas sino altamente perturbadora del propio ejercicio jurisdiccional en cuanto podría considerarse que los jueces designados fueran afines a una concreta interpretación jurídica con exclusión de otras y que los ciudadanos obtuvieran respuestas dispares no por la recta interpretación de la norma sino por la concreta localización del Órgano encargado de la decisión y de su dependencia en el nombramiento de un colegio o asamblea con una mayoría política determinada .

4- Garantía de legalidad. Corresponde al juez el estricto respeto al sistema de producción de normas jurídicas, cuya enumeración y jerarquía se atribuye constitucionalmente a la decisión política, pero cuya compleja realidad normativa necesita interpretación o integración .Como ya hemos avanzado , cualquier sistema que prevea que la facultad de definición de las Normas que , legítimamente, corresponde al Poder Legislativo a través de las reglas de la mayoría entre las distintas representaciones políticas , se vea acompañada de una posible interpretación y aplicación de aquellas a través de jueces designados a través de las mismas reglas desnaturaliza la necesaria división de poderes y puede sustituir la ordinaria labor de interpretación y aplicación de las Leyes por los

Tribunales por otra fundada en el voluntarismo o en la discrecionalidad .

5- Garantía de Profesionalidad. Así se hace preciso garantizar la condición profesional del juez y su necesaria capacidad técnica en Derecho, tal y como resulta del actual sistema de selección que tan buenos resultados ha otorgado hasta la fecha , impidiendo que la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y sus libertades aparezcan atribuidos a personas animadas de la mejor voluntad pero incapaces de otorgar una respuesta motivada y ajustada a Derecho en los parámetros que exige una sociedad moderna como la nuestra .

Considerando todo lo expresado , que responde a los principios y valores que la Asociación Profesional de la Magistratura viene defendiendo desde su creación , entiendo que la propuesta de creación de nuevos Juzgados de Distrito que tendrían atribuido el conocimiento de ciertos asuntos que actualmente corresponden a los Juzgados de Primera Instancia y de Instrucción puede resultar conveniente , así se demostró en el pasado hasta la desaparición de los Juzgados de ese nombre , mas dicha decisión deberá tener en cuenta la naturaleza del problema llamado a solucionar en cuanto no debemos confundir una Justicia de proximidad que pone su énfasis en la concreta localización de un Órgano Judicial en una sede o demarcación que puede corresponder

a un barrio o distrito con una efectiva justicia próxima que será aquella que otorgue una respuesta pronta y eficaz a los litigios que se le someten y cuya organización deberá determinarse en atención a esta eficacia sin excluir su concentración ; para la decisión adecuada debería ser examinada la actual Administración de Justicia comprobando sus resultados en tiempo y contenido , comparar aquellas sedes que obtienen mejores datos que otras , averiguar las razones de su dispar eficacia y aplicar , en su caso , los sistemas que resultan mas satisfactorios obviando soluciones simplistas que solo hallan en la innovación inmotivada la respuesta a problemas antiguos que quizá tampoco fueron resueltos con las ocurrencias de los responsables políticos del pasado .

Igualmente debo señalar que en modo alguno considero que esta formula deba articularse sobre una Justicia de Paz reformada . Las carencias de esta , desde su instauración en España a través del Real Decreto de 22 de octubre de 1855 que atribuía a estos órganos competencia en asuntos civiles, reservando a los Alcaldes las funciones penales que venían desempeñando , resultan palmarias . Así la previsión de la LOPJ 6/85, de 1 de julio, y del Reglamento 3/95 de 7 de junio de los Jueces de Paz, que los califica como Órganos servidos por jueces legos, no profesionales, que llevan a cabo funciones jurisdiccionales y mientras desempeñan su cargo integran el Poder Judicial, gozando de inamovilidad temporal , aparece claramente insuficiente para afrontar la resolución efectiva de las controversias que cotidianamente se producen en el seno de nuestra sociedad . El Libro Blanco aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial dedica su capítulo V a la Justicia de Paz , destacando “la incidencia en el defectuoso funcionamiento de los Juzgados de Paz de la falta de preparación y formación de sus titulares”, o “el planteamiento de su posible supresión por su escasa rentabilidad y eficacia o el aumento de sus competencias”, pronunciándose finalmente en favor del establecimiento de un nuevo Estatuto del Juez de Paz del que se dice “que en atención a las características profesionales y de

capacitación que se les exigen se regule adecuadamente el procedimiento, selección y nombramiento, retribuciones (las que habrán de ser adecuadas a las circunstancias y exigencias del cargo), dedicación y responsabilidades...”. Ya hemos expresado con anterioridad las dudas que no solo en el seno de la Carrera Judicial sino en importantes sectores doctrinales plantean los Jueces de Paz al no garantizar efectivamente los principios de independencia, inamovilidad, responsabilidad y sometimiento únicamente al imperio de la Ley que son inherentes a la función judicial en un Estado de Derecho.

Las referidas cualidades que hemos tenido ya ocasión de esbozar y que, según el Art. 117 de la Constitución, se atribuyen a los jueces constitucionales como integrantes del Poder Judicial, no concurren en los Jueces de Paz pues la independencia resulta directamente condicionada al mecanismo de designación, la responsabilidad se desvanece cuando para el ejercicio del cargo únicamente es necesario ser español, mayor de edad y no estar incurso en ninguna de las causas de incapacidad establecidas legalmente, y la sumisión al imperio de la Ley no tiene ningún sentido cuando no se les exige ni conocimientos técnicos, ni experiencia jurídica que les permita hacer efectivo el derecho a la tutela judicial de los ciudadanos, ligada intrínsecamente a la existencia de una Justicia técnica. Considero así que el juez lego no tiene sentido en una sociedad moderna y de que debe defenderse el establecimiento de jueces técnicos en todos los niveles jurisdiccionales, en cuanto la existencia de un juez técnico es una de las mayores garantías de la independencia judicial. Una Justicia de calidad únicamente puede ser servida por jueces técnicos, independientes, e imparciales, sin que las distancias o las comunicaciones entre las distintas poblaciones justifiquen hoy en día el mantenimiento de órganos jurisdiccionales servidos por jueces no profesionales en todos los municipios del territorio nacional. Ello no ha de implicar necesariamente la desaparición de la figura histórica del Juez de Paz sino únicamente la limitación de sus atribuciones a las de conciliación o mediación entre las partes concibiendo su papel como magistratura conciliadora. La justicia lego puede intervenir, en

labores de conciliación, pero lo que no debe hacer es resolver controversias jurídicas sin dejar subsistentes los diversos problemas de falta de garantías y de constitucionalidad anteriormente apuntados.

En las conclusiones de las Jornadas de Jueces Decanos celebradas en Bayona en el año 1999 se sostiene que es inaplazable la reforma de la Justicia de Paz para reforzar las garantías procesales en el ámbito civil y penal, suprimiendo las funciones jurisdiccionales que ahora tiene encomendadas, reservando la figura histórica de la Justicia de Paz para las funciones de conciliación concebida como magistratura estrictamente conciliadora. De este modo solo nos queda destacar la condición del Juez ordinario como garante de los derechos fundamentales y de las libertades públicas reconocidas por la Constitución y las leyes , así se reconoce en el Preámbulo de la Constitución Española cuando expresa como «La Nación Española, deseando establecer la justicia... proclama su voluntad de... consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley, como expresión de la voluntad popular. El artículo 24.2 de la Constitución Española cuando consagra el derecho de todos los ciudadanos «al Juez ordinario predeterminado por la Ley». El Juez ordinario es el Juez integrado en el Poder judicial y que cualquiera que sea el orden jurisdiccional (civil, penal, contencioso-administrativo o laboral) en el que desempeñan su función está regido por los principios característicos de éste -independencia, inamovilidad, responsabilidad y legalidad- principios que deben ponerse en adecuada correspondencia con el de unidad jurisdiccional, que proclama el artículo 117.5 de la Constitución Española. El Juez ordinario aparece como exigencia de la actual organización jurídica y también como derecho subjetivo de carácter fundamental , este derecho asegura al justiciable que su caso no será Juzgado por órgano distinto a los que integran la jurisdicción ordinaria ni por órgano que, perteneciendo a la jurisdicción, no esté compuesto según la determinación de reglas previstas ni por Juez que, perteneciendo al órgano unipersonal o colegiado, esté incurso en causa de recusación Así la unidad jurisdiccional aparece como consecuencia del principio de división de poderes y tiene dos manifestaciones fundamentales: a) la exclusividad jurisdiccional, en el sentido de que los Jueces y Tribunales únicamente ejercen funciones de

naturaleza jurisdiccional, y b) el monopolio jurisdiccional que implica que la función jurisdiccional solamente es ejercida por Jueces y Magistrados .

Finalmente debemos destacar los conflictos que se derivarían de la coexistencia de una doble instancia jurisdiccional , una lega y otra técnica , como germen de desigualdades y, por tanto , con serias dudas de constitucionalidad. No es concebible que en los mismos municipios aparezcan Juzgados de Primera Instancia e Instrucción junto con Juzgados de Paz con las carencias que hemos destacado . Así, los ciudadanos pueden verse abocados a que un asunto determinado sea resuelto por un juez técnico, y con todas las garantías o por un juez lego con dudas objetivas sobre su capacidad y garantías ; la cualidad técnica así aparece íntimamente enlazada con la garantía de los derechos y libertades sometidos por los ciudadanos , debiendo ser respetadas estas por todos los Poderes Públicos , especialmente aquellos a quienes corresponde la Labor Legislativa .

Miguel Julián Collado Nuño