



Àmbit Administració de justícia

CENTRE D'ESTUDIS JURÍDICS  
I FORMACIÓ ESPECIALITZADA

Ausiàs March, 40  
08010 Barcelona  
TEL. 93 207 31 14  
FAX: 93 207 67 47



Generalitat de Catalunya  
Departament de Justícia

D O C U M E N T S D E T R E B A L L

INVESTIGACIÓ

(Ajuts a la investigació, 2007)

**Mediació, autoregulació i justícia de  
proximitat**

Autors

Mercê Darnaculleta  
Antonio Cereijo

Any 2007

El Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada ha editat aquesta recerca respectant el text original dels autors, que en són responsables de la correcció lingüística.

Les idees i opinions expressades en la recerca són de responsabilitat exclusiva dels autors, i no s'identifiquen necessàriament amb les del Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada.

**Avis legal**

Els continguts d'aquesta investigació estan subjectes a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 2.5 Espanya de Creative Commons, el text complet de la qual es troba disponible a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/legalcode.ca>. Així, doncs, se'n permet còpia, distribució i comunicació pública sempre que se citi l'autor del text i la font (Generalitat de Catalunya. Departament de Justícia. Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada), tal com consta en la citació recomanada inclosa a cada article. No se'n poden fer usos comercials ni obres derivades.

Resum en català:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.ca>

# ÍNDIX

<b>1. PRESENTACIÓ.</b> .....	<b>4</b>
<b>2. EVOLUCIÓ HISTÒRICA DELS DIVERSOS MODELS TEÒRICS DE GARANTIA DE LA SEGURETAT.</b> .....	<b>12</b>
2.1. EL MODEL DE L'ESTAT LIBERAL I LA GARANTIA DE L'ORDRE PÚBLIC. ....	13
2.2. EL MODEL DE L'ESTAT SOCIAL I LA GARANTIA DE LA SEGURETAT PÚBLICA.....	14
2.3. EL MODEL DE L'ESTAT POST-SOCIAL I LA GARANTIA DE LA SEGURETAT CIUTADANA I LA SEGURETAT URBANA.....	16
2.3.1. <i>La crisi de l'Estat social i la inseguretat a la societat global del risc.</i> .....	17
2.3.1.1. <i>La crisi de l'Estat social: una crisi de confiança en les institucions públiques que també             afecta al sistema judicial.</i> .....	17
2.3.1.2. <i>Les conseqüències de la societat global del risc en la percepció de la inseguretat.</i> .....	19
2.3.2. <i>La pèrdua del monopoli estatal de garantia de la seguretat: el principi de         responsabilitat compartida.</i> .....	23
2.3.3. <i>El desenvolupament i l'aplicació pràctica de nous models teòrics.</i> .....	25
2.3.3.1. <i>La privatització de la seguretat i la lògica actuarial de l'Estat.</i> .....	26
2.3.3.2. <i>El principi de subsidiarietat i la policia de proximitat.</i> .....	29
2.3.3.3. <i>La corresponsabilització de la societat i l'autoregulació regulada.</i> .....	32
<b>3. EL MARC CONCEPTUAL DE L'AUTOREGULACIÓ REGULADA.</b> .....	<b>35</b>
3.1. LES APORTACIONS DE DIVERSES DISCIPLINES A LA TEORIA DE L'AUTOREGULACIÓ.....	35
3.1.1. <i>La consideració de la complexitat social i la teoria de sistemes.</i> .....	35
<i>Les polítiques de seguretat davant la complexitat social.</i> .....	35
3.1.2. <i>El límits a la intervenció estatal i la noció de Governança.</i> .....	38
3.2. LES APORTACIONS DE LA DOCTRINA AL CONCEPTE D'AUTOREGULACIÓ.....	40
3.2.1. <i>La utilització del terme "self-regulation" a la doctrina anglosaxona.</i> .....	40
3.2.2. <i>La introducció de la locució "regulierte selbstregulierung" a Alemania.</i> .....	42
3.2.3. <i>L'autoregulació regulada en el nostre entorn doctrinal.</i> .....	46
3.2.4. <i>Una proposta conceptual: l'autoregulació regulada.</i> .....	47
3.3. LES FORMES I INSTRUMENTS D'AUTOREGULACIÓ: L'AUTOREGULACIÓ RESOLUTÒRIA. ....	51
<b>4. LA MEDIACIÓ: ESPECIAL CONSIDERACIÓ A LA MEDIACIÓ COMUNITÀRIA.</b> .....	<b>55</b>
4.1. ANTECEDENTS I ÀMBITS D'APLICACIÓ DE LA MEDIACIÓ.....	55
4.1.1. <i>La mediació com una de les tècniques proposades pel moviment "Alternative         Dispute Resolution" (ADR).</i> .....	56
4.1.2. <i>L'extensió dels àmbits d'aplicació i de les finalitats de la mediació com a         conseqüència del moviment de "Justícia Restaurativa".</i> .....	60
4.1.3. <i>La mediació en l'àmbit de les relacions veïnals: la denominada mediació         comunitària.</i> .....	63
4.2. CONCEPTE, ELEMENTS I NATURALESA DE LA MEDIACIÓ. ....	66
4.2.1. <i>Concepte i elements: elements essencials i accessoris de la mediació.</i> .....	67
4.2.2. <i>Naturalesa: la mediació com a instrument d'autoregulació regulada de caràcter         resolutori.</i> .....	72
4.3. LA MEDIACIÓ EN L'AVANTPROJECTE DE LLEI DE MEDIACIÓ FAMILIAR I COMUNITÀRIA DE CATALUNYA .....	75
4.3.1. <i>La regulació de la mediació comunitària en el projecte de llei.</i> .....	75
4.3.2. <i>Consideracions crítiques respecte el model proposat pel legislador</i> .....	78
<b>5. LA JUSTÍCIA DE PROXIMITAT: ESPECIAL CONSIDERACIÓ A LA JUSTÍCIA DE BARRI.</b> .....	<b>80</b>
5.1. ANTECEDENTS I MODELS D'APLICACIÓ DE LA JUSTÍCIA DE PROXIMITAT. ....	80
5.1.1. <i>La configuració originària de la justícia de proximitat.</i> .....	81
5.1.2. <i>La progressiva consolidació de dos models divergents: la justícia de petites         reclamacions i la justícia de barri.</i> .....	83

5.2. UNA VISIÓ GENERAL DE LA JUSTÍCIA DE PROXIMITAT .....	85
5.2.1. <i>França: la problemàtica transformació del model de justícia de barri</i> .....	85
5.2.2. <i>Itàlia: l'èxit de la justícia de petites reclamacions</i> .....	88
5.2.3. <i>Anglaterra: participació ciutadana en l'administració de justícia</i> .....	90
5.3.1. <i>Portugal. Justícia de Pau i mediació</i> .....	92
5.3. CONCEPTE, ELEMENTS I NATURALES A DE LA JUSTÍCIA DE PROXIMITAT. ....	94
5.3.1. <i>Concepte i elements característics de la justícia de proximitat</i> .....	95
5.3.2. <i>Naturalesa: autoregulació o privatització de l'exercici de funcions jurisdiccionals?</i> 98	
5.4. ANTECEDENTS I PROPOSTES D'IMPLANTACIÓ DE LA JUSTÍCIA DE PROXIMITAT A ESPANYA.....	99
5.4.1. <i>Els antecedents pròxims de la justícia de proximitat a Espanya</i> .....	99
5.4.2. <i>El Projecte de Llei Orgànica de modificació de la Llei Orgànica 6/1985, de 1 de juliol, del poder judicial, en matèria de justícia de proximitat i consells de justícia</i> .....	105
5.5. CAP A UN MODEL ÚTIL DE JUSTÍCIA DE PROXIMITAT. ....	113
5.5.1. <i>Descripció del model: una justícia de barri i de resolució de petits conflictes</i> .....	114
5.5.2. <i>Delimitació entre la justícia de proximitat i la justícia comunitària</i> .....	120
5.5.3. <i>La vinculació del model proposat a la prevenció general i la garantia de la seguretat ciutadana</i> .....	126
<b>6. RESULTATS, CONCLUSIONS I PROPOSTES.....</b>	<b>131</b>
<b>7. BIBLIOGRAFIA. ....</b>	<b>136</b>

## 1. Presentació.

El treball que es presenta té per objecte l'estudi dels avantatges que podria oferir la implantació de l'anomenada "justícia de la proximitat" a Catalunya tot considerant, en especial, la seva virtualitat com a mecanisme de prevenció de la criminalitat a les grans ciutats. En aquest sentit, tenint en compte les diverses concrecions que pot tenir aquest model de justícia, es prenen especialment en consideració les solucions que tenen més possibilitats de servir a la reducció o eliminació de la inseguretat ciutadana. L'estudi es centra, doncs, en la justícia de la proximitat entesa com a justícia de barri.

Aquest model de justícia presenta molts paral·lelismes, quant als seus objectius i finalitats, però també en relació amb alguns aspectes concrets de la seva configuració, amb la denominada mediació comunitària. Es tracta, en ambdós casos, d'incidir de manera positiva en la resolució de conflictes vinculats a un barri o a una comunitat, mitjançant la utilització de mecanismes no jurisdiccionals, caracteritzats per la seva flexibilitat i per la participació activa de les parts implicades. La justícia de barri i la mediació comunitària també comparteixen una filosofia comú. Més enllà de la resolució puntual d'una controvèrsia, el que pretenen és posar a disposició dels ciutadans eines que els permetin restaurar el teixit social en el qual s'intervé per tal de prevenir l'aparició de nous conflictes.

La defensa d'un model de justícia de barri, complementari de la justícia ordinària i basat en la consideració de noves formes de prevenir i de resoldre els conflictes, deriva d'un plantejament teòric d'abast general, que va molt més enllà de la institució concreta de la justícia de la proximitat. En aquesta recerca es vol posar de manifest que, a l'actualitat, qualsevol mesura legislativa de reforma judicial o de política criminal que es vulgui emprendre, no pot deixar de tenir en compte algunes de les aportacions més recents de la Sociologia, la Ciència Política o la Criminologia relacionades amb la garantia de seguretat.

L'origen d'aquesta investigació rau precisament en la preocupació que genera la possibilitat de que el model escollit pel legislador, així com la seva aplicació pràctica, acabi generant més inconvenients i problemes que solucions. Especialment en l'àmbit de la justícia, estretament vinculada a la dogmàtica jurídica més tradicional, les reformes legislatives prenen en consideració només de forma molt superficial les aportacions de disciplines no jurídiques. Això fa que, el que es presenta com a novetat, amb la introducció expressa d'una terminologia adequada als nous temps –eficàcia, participació, proximitat, transparència, responsabilitat, etc.- acabi tenint uns continguts que posen de manifest que l'abast real de la reforma no va més enllà de la descàrrega i la descongestió dels tribunals i jutjats ordinaris.

En concret, en el Projecte de Llei Orgànica de modificació de la Llei 6/1985, de 1 de juliol, del Poder Judicial, en matèria de justícia de proximitat i Consells de Justícia, es poden trobar elements clarament innovadors i interessants que recullen les aportacions doctrinals més rellevants en l'àmbit de la Criminologia i les Ciències Socials; s'hi detecten també, però, algunes confusions en el disseny, que segurament deriven de la recerca d'objectius contradictoris i de la confusió sobre els diversos models de justícia de proximitat existents. Els mateixos problemes es detecten, en una mesura i proporció diferents, en alguns projectes legislatius de Catalunya que es troben temàticament vinculats amb la justícia de la proximitat i amb la implantació de la mediació comunitària. En aquest sentit, cal fer especial referència, entre d'altres, a l'Avantprojecte de Llei de Mediació familiar i comunitària de Catalunya.

La implantació de la mediació comunitària i de la justícia de proximitat a Catalunya, d'acord amb les propostes normatives esmentades, es desconeixen mútuament i es presenten com a dos sistemes que no presenten punts de connexió. Les propostes esmentades, així mateix, es centren en aspectes accessoris de les institucions regulades i no presten gaire atenció a la virtualitat dels instruments que volen implantar com a mecanismes de prevenció general i de garantia de la seguretat ciutadana.

En defensa del legislador estatal i autonòmic val a dir, en tot cas, que són moltes les dificultats que cal salvar per enfrontar amb èxit un model de justícia de proximitat realment útil, capaç de satisfer les necessitats d'una societat cada vegada més complexa i exigent en les seves demandes de seguretat.

En relació amb les esmentades dificultats cal fer esment, en primer lloc, a les derivades de la necessitat d'articular les propostes provinents d'àmbits de decisió política diversos –municipal, autonòmic i estatal- i a les que es deriven del sistema constitucional i legal de distribució de competències. Aquests aspectes, però, no seran tractats en aquest treball, ja que desborden en gran mesura els seus objectius.

En segon lloc, cal esmentar també les dificultats d'assimilar les profundes transformacions en les que es troben involucrades les institucions tradicionals de garantia de la seguretat, com a conseqüència de fenòmens d'abast global i que comporten canvis substancials en la configuració mateixa de l'Estat i de la seva relació amb els ciutadans.

En tercer lloc, s'ha de tenir en compte també que la mediació comunitària i la justícia de la proximitat són institucions encara poc conegudes. En el nostre entorn jurídic més immediat han tingut escassa aplicació pràctica i fins ara no havien generat l'interès de la doctrina ni dels operadors jurídics. Aquesta novetat, així com l'existència en el dret comparat de models molt disperss, expliquen també que hi hagi una gran confusió en la utilització de l'expressió "justícia de proximitat".

Aquest treball pretén oferir als operadors jurídics una guia que els ajudi a superar les dues darreres dificultats esmentades. Per tal que la justícia de la proximitat sigui una eina pràctica, al servei de l'Estat i dels ciutadans, cal emprar tots els esforços necessaris perquè el diàleg entre el legislador i els operadors jurídics no es vegi entorpit per confusions terminològiques. És per això que aquest treball es proposa aclarir el marc teòric i conceptual en el que s'hauria de desenvolupar un projecte de justícia de la proximitat adequat als problemes de la inseguretat ciutadana.

Per tal de donar resposta a aquesta finalitat aquesta recerca es proposa com objectius més concrets establir les relacions teòriques i conceptuals entre les tres institucions esmentades en el seu títol: l'autoregulació regulada; la mediació; i la justícia de la proximitat. L'aproximació a aquestes matèries es fa des d'un punt de vista multidisciplinar, intentant compaginar les aportacions de la Sociologia, la Ciència Política i la Criminologia amb la teoria i el mètode jurídic.

L'estructura del treball intenta reflectir de bon principi com s'articula la relació entre les diverses institucions que engloben l'àmbit d'estudi delimitat. Així, es posa de manifest que l'autoregulació regulada s'erigeix com una de les eines més poderoses en mans de l'Estat per portar a terme, en col·laboració amb els ciutadans, la seva funció bàsica de garantia de la seguretat. En aquest cas es parla de l'Estat en sentit genèric, com a sinònim d'allò públic, sense consideració a l'ens o als òrgans, administratius o judicials, encarregats de garantir la seguretat. L'estudi d'aquest fenomen posa de relleu que, enfront les tradicionals mecanismes autoritaris de garantia de la seguretat, les societats actuals reclamen mecanismes més participatius, més efectius i més flexibles. La mediació comunitària, en tant que instrument d'autoregulació resolutòria, respon totalment als paràmetres derivats del nou context de relacions entre Estat i societat. El mateix es podria dir de la justícia de la proximitat, sempre i quan aquesta, de forma exclusiva o combinada amb altres models de justícia, comporti la implantació d'una veritable justícia de barri.

Atès que la recerca es centra principalment en les implicacions de la justícia de proximitat en matèria penal i criminològica, es pren com a punt de partida l'evolució històrica de la funció estatal de garantia de la seguretat. Les nocions paradigmàtiques d'ordre públic i seguretat pública, vinculades a la funció de garant de l'Estat, han donat pas a un nou ordre de preocupacions, vinculat a les expressions "seguretat urbana" i "seguretat ciutadana". Aquest canvi terminològic té fortes implicacions en l'extensió de la funció estatal, en els instruments emprats per dur a terme aquesta funció.



L'extensió de la funció estatal de garantia de la seguretat no es limita a la prevenció del perill en sentit objectiu, sinó que pretén abastar la percepció subjectiva de la societat respecte el risc. Aquesta extensió de la funció de garant de l'Estat a la seguretat ciutadana és inabastable des de l'estricta consideració dels mitjans tradicionals d'intervenció pública. Per aquest motiu, la transformació dels paradigmes vinculats a les finalitats de la funció de garant de l'Estat ve acompanyada també, necessàriament, d'una transformació dels instruments emprats per dur a terme aquesta funció.

La consideració dels instruments emprats per garantir la seguretat ciutadana condueix cap a nous models i de relació entre el poders públics i la societat. Alguns d'aquests models de relació es basen en la privatització, no només dels conflictes sinó també de la manera de resoldre'ls. Altres busquen les seves arrels en el desenvolupament de les nocions de comunitat o barri i en el foment de l'autoregulació. En tot cas, el que no es pot desconèixer és que el model tradicional d'intervenció pública, basat en el monopoli estatal de la força legítima, està donant pas cap a l'aparició de innovadors mecanismes basats principalment en la participació, la col·laboració i la flexibilitat. La utilització d'aquests mecanismes s'estén a tots els àmbits d'intervenció pública estatal vinculats a la noció de seguretat. Es busca en aquest àmbit activar les forces socials i aconseguir un fort nivell d'implicació dels ciutadans en la resolució de conflictes i en la instauració de mecanismes de diàleg i d'autoregulació.

Es podria parlar d'autoregulació, sense cap més precisió, en el cas en que els mecanismes esmentats sorgissin de manera espontània en el si de la societat. No obstant, si és l'Estat qui fomenta, impulsa i facilita els mitjans i els procediments necessaris perquè s'activin els mecanismes d'autoregulació cal parlar, llavors, d'autoregulació regulada. Aquesta expressió també s'empra quan l'Estat, en un procés ascendent, assumeix els continguts o resultats de l'autoregulació i decideix concedir-li determinats efectes jurídics. Entre les múltiples manifestacions de l'autoregulació té un especial interès per aquesta recerca la consideració de la denominada autoregulació resolutòria.

Amb l'expressió "autoregulació resolutòria" es fa referència a tot un ampli ventall d'instruments en mans de la societat i els particulars, que els permeten resoldre els seus conflictes sense necessitat d'intervenció estatal. Entre aquests instruments tenen especial importància els denominats mecanismes alternatius a la resolució de conflictes, és a dir, principalment, l'arbitratge, la conciliació i la mediació. De totes maneres també es poden considerar mecanismes d'autoregulació resolutòria els sistemes d'autodisciplina propis de les organitzacions privades, així com qualsevol mecanisme, més o menys formalitzat, que permeti resoldre un conflicte directament entre les parts del mateix.

Malgrat la mediació no és ni molt menys l'únic mecanisme d'autoregulació resolutòria, s'està erigint com una de les eines més rellevants en mans dels poders públics per respondre a les demandes de seguretat ciutadana. L'establiment de sistemes de mediació, controlats en darrer terme per instàncies públiques, ofereix la flexibilitat i els avantatges de l'autoregulació social sense necessitat de renunciar a les garanties bàsiques que necessàriament han de ser d'origen estatal. Els mateixos avantatges ofereix la justícia de la proximitat. La consideració conjunta dels dos instruments pot resultar, en aquest sentit, de gran utilitat. En concret, la mediació comunitària es presenta com una eina complementària de la justícia de barri, i de general aplicació a tot el territori, que podria cobrir les necessitats dels barris en els que no estigui prevista la implantació de la justícia de proximitat.

La justícia de proximitat, per la seva pròpia configuració i essència, no es pot implantar de manera homogènia a tot el territori. Per entendre aquesta i d'altres peculiaritats de la justícia de la proximitat s'analitzen les diverses concepcions o models relacionades amb aquesta forma de justícia, en la doctrina i en el dret comparat. Tot seguit s'ofereix una visió general sobre el contingut de les propostes de reforma legislativa vinculades a la implantació de la justícia de la proximitat, tot posant de manifest els seus punts forts i seus els punts dèbils, per tal de tenir una visió general dels avantatges i els inconvenients que podria generar la seva implantació.

En tot cas, és necessari posar de manifest que la justícia de proximitat ha estat reivindicada per defensar la implantació de dos models totalment contraposats. Per una banda, s'està pensant en un model que respon a la denominada justícia de barri i que té els seus orígens en els conflictes que es donen en les grans ciutats, als quals la justícia ordinària no dona solució. Per altra banda, s'està pensant en un model que té com a objectiu prioritari descarregar al Jutjats de Primera Instància, Instrucció, Contenciosos Administratius o/i Socials d'una sèrie de matèries menors, el contingut de les quals haurien de ser conegudes per una instància nova. La barreja d'elements propis d'un i altre model en un mateix projecte porta necessàriament a la introducció d'elements clarament contradictoris, ja que els objectius i els mitjans per aconseguir-los deriven de plantejaments i metodologies diferents.

El primer model necessita solucions extrajudicials als conflictes que es plantegen, adequades al teixit social del territori, ja que la tipologia dels conflictes divergeix entre unes ciutats i altres. La consideració al territori és precisament l'element que dona entrada a les administracions locals en la implantació de la justícia de la proximitat. En aquest sentit els municipis haurien de vetllar no només per l'adequació d'aquestes institucions sinó, a la vista dels resultats, per la implantació d'altres polítiques efectives de prevenció general. Una veritable justícia de barri ha de venir acompanyada, indiscutiblement, d'una visió integradora dels problemes de seguretat ciutadana, que abasti des de la policia comunitària fins a la consideració de la seguretat en totes les polítiques públiques –especialment les urbanístiques i de planificació i disseny dels espais públics-.

En tot cas, en aquest model, el procediment de resolució de conflictes ha de ser ràpid i integrador de tots els estaments implicats, fomentant la participació ciutadana. Les institucions de la mediació i la conciliació, que hauria de presidir una persona aliena a la judicatura, constitueixen elements indispensables per a la creació d'una xarxa de relacions que capaç de consolidar una cultura de barri amb capacitat d'autoregulació.

El segon model, que podrien denominar de petites reclamacions, respon a unes finalitats i una filosofia completament diferents. El seu objectiu principal se centra en alleugerar a les jurisdiccions ordinàries d'un seguit d'actuacions de menor importància i que determinarien la implantació en tots els partits judicials d'uns nous òrgans jurisdiccionalen en relació a unes matèries concretes. Aquests nous òrgans haurien de ser presidits per una nova categoria de Jutges que s'integrarien en el Poder Judicial. Les competències de les diferents Administracions Públiques per aquests nous Jutjats s'articularia de la mateixa manera que ara es realitza pels Jutjats de Primera Instància i Instrucció, d'acord amb la Constitució i la LOPJ.

En cas que s'avancés en la tramitació parlamentària dels projectes legislatius vinculats a la justícia de la proximitat, s'implantaria un model mixt que no respon a les necessitats de cap dels dos models esmentats i que desconeix absolutament la complementarietat dels objectius i els mètodes de la justícia de barri i la mediació comunitària, de manera que no estableix tampoc cap mecanisme articulació territorial entre aquests dos instruments. Per contra, el model proposat en aquest treball intenta apropar les intencions manifestades a les propostes de reforma legislativa amb una visió integradora i alhora pràctica de la justícia de la proximitat.

En aquest sentit, el treball es tanca amb un apartat de conclusions en el que s'inclou un resum dels resultats de la recerca i proposa la implantació d'un determinat model de justícia de la proximitat, en llur configuració essencial com a justícia de barri, i vinculat a les institucions de la mediació comunitària i l'autoregulació regulada.

## **2. Evolució històrica dels diversos models teòrics de garantia de la seguretat.**

La garantia de seguretat, entesa com el manteniment de l'ordre públic a l'interior del territori i la defensa enfront les agressions exteriors, forma part de la noció mateixa d'Estat i en constitueix, històricament, la seva raó de ser. L'origen de l'Estat i les teories vinculades al monopoli estatal del poder punitiu giren entorn la idea de que, per protegir la seguretat, cal garantir determinats béns jurídics bàsics i aquesta garantia s'assoleix mitjançant la intervenció estatal. Al llarg dels anys, però, l'evolució de les formes d'Estat ha vingut acompanyada d'una important transformació de la relació dels béns jurídics objecte de protecció per part de l'Estat i el seu aparell repressor. El mateix es pot dir prenent en consideració les disciplines que estudien aquest fenomen. L'evolució de la teoria de l'Estat, del Dret penal i de la Criminologia venen acompanyades d'una important transformació en la noció mateixa de seguretat i en els mecanismes emprats per garantir-la.

En aquesta transformació hi estan involucrats aspectes teòrics i pràctics de gran abast, impossibles de resumir en un treball com el que aquí es presenta. En els epígrafs següents es volen posar únicament de relleu alguns dels aspectes més rellevants d'aquest procés, per tal de copsar els orígens i l'evolució d'una institució nuclear que es troba immersa en un procés de transformació profunda. Només a la llum d'aquests fenòmens és possible situar adequadament una institució, com la justícia de la proximitat, que aparentment afecta a alguns dels pilars bàsics de la noció mateixa d'Estat i de justícia.

El model de justícia de la proximitat que es defensa en aquest treball no és el resultat efímer d'una proposta innovadora, sinó que es presenta com la continuació lògica d'una determinada manera global d'entendre les funcions de l'Estat i la seva relació amb la societat.

## 2.1. El model de l'Estat liberal i la garantia de l'ordre públic.

L'Estat fou concebut com una forma de dominació política que tenia atribuïda la funció de garantir l'ordre i la pau social. La caracterització de l'Estat com a garant de l'ordre i del sistema social, i com a imatge de la unitat de la societat, és una herència que arriba fins als nostres dies i que té una enorme influència en la Ciències Jurídiques i en la formació del Dret Penal<sup>1</sup>.

L'atribució a l'Estat del monopoli de la violència legítima es justifica, precisament, en la mesura en què aquest monopoli és s'exerceix amb la finalitat de garantir la seguretat. L'alteració de l'ordre públic i, en la concepció pròpia de l'Estat liberal, la protecció de la seguretat i dels béns jurídics vinculats a la propietat i la llibertat, eren els únics títols legitimadors de la intervenció de l'aparell repressor de l'Estat<sup>2</sup>.

Les bases sociològiques d'aquesta concepció resideixen en la consideració de l'Estat i de la societat com dues realitats totalment diferents. En l'esquema bàsic de l'Estat liberal, l'Estat és l'espai de poder i autoritat i la societat és l'espai del mercat i la llibertat<sup>3</sup>. Precisament era la defensa d'aquesta llibertat la que propugnava una intervenció mínima de l'Estat.

En el pensament liberal, la finalitat exclusiva de l'Estat rau en garantir la llibertat dels ciutadans, limitant-la única i excepcionalment per tal de garantir la convivència. L'alteració d'aquesta convivència, però, posava en funcionament

---

<sup>1</sup> Vegi's, per tots: H. KELSEN, *Teoría general del Estado*, Editora Nacional, México, 1979, [*Allgemeine Staatslehre*, Springer, Berlin, 1925, traducció de L. Legaz Lacambra]; i *El Estado como integración. Una controversia de principio*, Tecnos, Madrid, 1997, [*Der Staat als Integration: Eine prinzipielle Auseinandersetzung*, 1930, traducció de J. A. García Amado].

<sup>2</sup> La identificació entre l'ordre públic i la seguretat amb la llibertat i la propietat, com a font de legitimació de la intervenció de l'Estat o, fins i tot, com a fonament de la seva existència, està clarament present en el pensament d'autors com Locke, Hobbes, Rousseau o Montesquieu. En tot cas, aquesta identificació entre seguretat, llibertat i propietat està relacionada amb els béns jurídics i els interessos de la societat que reclamava la protecció de l'Estat. En aquest sentit es poden veure les aportacions de M. WEBER, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984 [traducció de l'original *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*, 1922, a càrrec de J. Medina Echevarría, J. Roura Parella, E. Ímaz, E. García Maynez y J. Ferrater Mora], pp. 667 i ss.

<sup>3</sup> L. ORTEGA, "El Estado como instrumento de la sociedad", *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 118-119, 1994, p. 208.

un aparell punitiu estatal de caràcter principalment repressor. Per això s'ha pogut qualificar aquest model d'Estat com a “Estat gendarme”, per la preeminència de les seves funcions de policia i perquè es basa en la creença d'un ordre individualista. En consonància amb aquest plantejament el Dret penal de l'època es basava en la consideració del caràcter exemplar de les penes i en el principi de justícia retributiva.

Si en la teoria liberal clàssica de l'Estat aquest actuava com un “vigilant nocturn”, que tenia com a principals funcions la protecció dels ciutadans enfront les agressions contra la propietat i la llibertat, el desenvolupament cap a l'Estat social comporta un creixement de les funcions estatals i una visió clarament més intervencionista<sup>4</sup>.

## **2.2. El model de l'Estat social i la garantia de la seguretat pública.**

L'Estat Social i Democràtic de Dret és la formulació jurídic-constitucional que defineix la configuració de la major part dels Estats des de finals de la Segona Guerra Mundial. Les seves arrels se situen a la Constitució de Weimar de 1919, que consagra la recerca de la justícia social com a finalitat de l'Estat, mitjançant el reconeixement d'un conjunt de drets humans de naturalesa social<sup>5</sup>. Aquesta idea es desenvolupa en l'àmbit econòmic amb les aportacions de Keynes i, en l'àmbit jurídic amb les aportacions de Forsthoff, que atribueix a l'Estat d'una funció de “procura assistencial” (*Daseinvorsorge*)<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Podem veure's les implicacions d'aquest plantejament per a la Criminologia en l'interessant treball de J. BRAITHWAITE, “The New Regulatory State and the transformation of Criminology”, *British Journal of Criminology*, núm. 40, 2000, pp. 222-238.

<sup>5</sup> Tal i com explica clarament L. PAREJO ALFONSO [*Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983, pp. 29 i ss.], la idea d'Estat social apareix per primera vegada amb una formulació precisa en un treball publicat l'any 1903 per Hermann Heller, sota el títol “Estat de Dret o dictadura?”, en el que s'estableix per primera vegada la correlació entre l'Estat de Dret i la recerca de la igualtat material i l'Estat social de Dret, que tendria a la recerca de la igualtat material.

<sup>6</sup> Aquesta expressió va ser introduïda per Ernst Forsthoff, per tal de posar de relleu que l'Estat havia d'ampliar les seves funcions amb l'objectiu de garantir tot allò necessari per a l'existència dels individus: E. FORSTHOFF, *El Estado de la sociedad industrial (El modelo de la república Federal alemana)*, IEP, Madrid, 1975 [traducció del original *Der Staat der Industriegesellschaft*, C. H. Beck, München, 1971, a càrrec de L. López Guerra y J. Nicolás Muñiz], pp. 71 y ss.

La implantació d'aquest model d'Estat no suposa una ruptura amb el model anterior, però comporta una superposició dels objectius d'ambdós. La relació de béns jurídics que es compromet a protegir l'Estat creix de forma desmesurada, de forma paral·lela a l'ampliació de la relació de drets fonamentals. Juntament amb la protecció de la vida, la propietat i la llibertat, es garanteix també la protecció d'una amplíssima relació de béns que abasta fins i tot béns jurídics col·lectius, com el patrimoni històric o el medi ambient. El Dret penal estén la seva protecció a totes les conductes que poden produir un dany social, per la seva incompatibilitat amb un model de vida comú que respon a la incorporació d'un elevat nivell de demandes socials.

L'ampliació de la noció de seguretat pública va acompanyada també d'una ampliació dels mitjans emprats per garantir-la. El més destacable és, però, que es considera que la garantia estatal de la seguretat no es pot portar només a terme mitjançant una acció merament repressiva. La implantació de l'Estat social comporta un replantejament de la funció de les institucions de caràcter repressiu i l'assumpció d'una funció de prevenció de la delinqüència. El Dret penal assumeix una funció de prevenció especial i de prevenció general, i transforma les seves institucions per tal d'aconseguir la resocialització dels delinqüents i motivar als ciutadans a no posar en perill la seguretat ni la convivència social.

En tot cas és important destacar que, tant en el model de l'Estat liberal com en el model de l'Estat social es parteix del pressupòsit de que la intervenció estatal, de caràcter repressiu o preventiu, és un mecanisme vàlid per aconseguir l'objectiu de garantia de la seguretat. Totes les polítiques de seguretat articulades en aquests models teòrics tenen dos pressupòsits comuns: la delinqüència realment es pot prevenir mitjançant la posada en funcionament de l'aparell repressor de l'Estat; només l'Estat està legitimat per exercir la funció de garantia de seguretat, ja que ostenta el monopoli de la violència legítima.



### **2.3. El model de l'Estat post-social i la garantia de la seguretat ciutadana i la seguretat urbana.**

L'Estat contemporani, qualificat per alguns autors com a Estat post-social<sup>7</sup>, però també com a Estat obert<sup>8</sup> o com a Estat regulador<sup>9</sup>, és un model d'Estat, encara no plenament definit, que sofreix una elevada tendència cap a la privatització i la descentralització de les seves institucions. Aquesta tendència es combina amb un nivell elevadíssim d'interrelació amb la societat –obertura interna de l'Estat- i amb institucions supra-estats, públiques, semipúbliques i privades –obertura externa de l'Estat-. Es tracta, però, sobretot, d'un Estat ple de paradoxes.

Per una banda, és un Estat que vol aprofundir en la seva funció de garant de la seguretat i, en aquest sentit, no renúncia a la seva responsabilitat de salvaguardar tots els béns jurídics constitucionalment protegits. Més enllà encara d'aquesta garantia, de caràcter objectiu, es preocupa també per oferir als ciutadans una sensació subjectiva de seguretat i de confiança en les institucions públiques.

Per altra banda, però, és un Estat que té completament limitades les seves possibilitats reals de portar a terme de manera efectiva aquesta funció. La crisi econòmica de l'Estat social ha reduït considerablement les seves possibilitats d'inversió i creixement; l'augment de la complexitat social ha limitat les seves possibilitats d'intervenció real a la societat; la globalització ha comportat una pèrdua de poder de decisió en els processos socials transnacionals; i, per si fos poc, les reflexions teòriques sobre la societat del risc han conduït al reconeixement explícit de la impossibilitat de garantir la seguretat. El risc és pot gestionar, es poden limitar o reduir els riscos, però és impossible garantir el risc zero.

---

<sup>7</sup> A. J. PORRAS NADALES: *Introducción a una teoría del Estado postsocial*, PPU, Barcelona, 1988.

<sup>8</sup> U. DI FABIO: *Das Recht offener Staaten*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1998.

<sup>9</sup> M. LOUGHLIN, i C. SCOTT, "The Regulatory State", a P. Dunlevy, I. Holliday i G. Peele (eds.), *Developments in British Politics*, Macmillan, London, 1997; G. MAJONE, "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics*, núm. 17, 1994, pp. 77 a 101.

En aquest model d'Estat, degut principalment a les raons exposades, que es desenvoluparan amb més detall en els epígrafs següents, es produeix una ruptura amb els dos pressupòsits bàsics dels models teòrics anteriors: cal acceptar que la delinqüència no es pot prevenir només mitjançant la posada en funcionament de l'aparell repressor de l'Estat; es posa en dubte el monopoli estatal de la violència legítima, en la mesura en què s'introdueix el principi de cooperació en matèria de garantia de la seguretat. Aquesta cooperació té caràcter ascendent -amb instàncies supra-estats-, descendent -amb instàncies locals- i horitzontal -amb organitzacions privades de caràcter lucratiu i amb la societat civil-.

### **2.3.1. La crisi de l'Estat social i la inseguretat a la societat global del risc.**

#### ***2.3.1.1. La crisi de l'Estat social: una crisi de confiança en les institucions públiques que també afecta al sistema judicial.***

A partir aproximadament dels anys setanta del segle passat comença a difondre amb certa força la idea de que l'Estat social està en crisi. Aquesta crisi es manifesta en tres aspectes principals<sup>10</sup>: en la pèrdua de competitivitat econòmica, en el mercat global, dels països que assumeixen majors costos socials; en les limitacions pressupostàries dels poders públics, derivades de la distància creixent entre els ingressos obtinguts i les demandes i obligacions retributives; i en la pèrdua de recolzament social i polític de l'Estat del benestar. En aquest sentit, la crisi de l'Estat social és, principalment una crisi ideològica, derivada del descontent dels ciutadans i de la pèrdua de confiança en les institucions públiques<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Aquests aspectes són destacats per M. CASTELLS, a "El futuro del Estado del bienestar en la sociedad informacional", *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 131, 1996, p. 42. Sobre les diverses manifestacions d'aquesta tendència també es pot veure M. CASTELLS, i N. BOSCH, *El futuro del Estado del bienestar*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 26 y ss.

<sup>11</sup> En aquest sentit, entre d'altres: R. MUÑOZ DE BUSTILLO, *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Alianza, Madrid, 1989; i J. PÉREZ ROYO, "Crisis del Estado social: un falso debate", a J. CORCUERA ATIENZA i M. A. GARCÍA HERRERA (Eds.), *Derecho y economía en el Estado social*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 45.

Davant d'aquesta realitat, des de postures neoconservadores o neoliberals es defensa una extraordinària limitació de la intervenció de l'Estat en la societat. S'assenyala que la intervenció estatal no deixa suficient llibertat a les forces del mercat, caracteritzades per una eficiència i una capacitat d'autoregulació que es veu entorpidada per la ineficient actuació pública. Algunes d'aquestes crítiques, acompanyades d'una important càrrega ideològica, han intentat desacreditar la recerca de la igualtat material per part de l'Estat, en un intent de demostrar la impossibilitat d'assolir, a través de l'acció pública, la justícia social. S'ha defensat, així, un retrocés cap a un "Estat mínim", que implica un retorn al principi de mínima intervenció propi de la ideologia liberal, en els termes del que s'ha qualificat com la utopia de l'Estat ultramínim<sup>12</sup>.

Les solucions proposades des de les tesis neoliberals, que coincideixen parcialment amb les formulades des d'òptiques més pragmàtiques, s'expressen gràficament en un seguit de lemes que han tingut una gran repercussió en tots els països industrialitzats: menys Estat, més societat, descàrrega de l'Estat, simplificació i desburocratització, entre d'altres. Aquests lemes s'han materialitzat en un procés de privatització i de descentralització que sembla no tenir fi, ja que afecta a tots els àmbits d'actuació pública, fins i tot a aquells, com la justícia o la seguretat, que formen part del reducte mateix d'allò públic.

En tot cas, la constatació de la crisi de l'Estat social no condueix necessàriament a la reducció de l'Estat, en els termes que propugnen les tesis neoliberals. Altres corrents doctrinals, posen l'accent en la necessitat de transformar l'actuació pública per tal d'aconseguir una major acceptació ciutadana i revifar així la confiança en les institucions. Segons aquestes corrents doctrinals s'han de buscar mecanismes que facilitin el diàleg social i la participació ciutadana. El que es busca, en definitiva, és un nou model de legitimitat de l'Estat basada en la seva cooperació amb la societat. Aquest

---

<sup>12</sup> Aquest arguments són desenvolupats per R. NOZICK, a *Anarquía, Estado y utopía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990. [*Anarchy, state, and utopia*, Basic Books, New York, 1974, traducció de R. Tamayo].

model es basa en l' "acció comunicativa o concertada" i en les nocions de "diàleg", "deliberació pública", "consens" i "racionalitat"<sup>13</sup>.

Amb independència de quina sigui la recepta més adequada a la crisi de l'Estat social, el que es vol destacar ara és que aquesta crisi afecta a totes les institucions públiques i, per tant, també en la justícia. El sistema judicial en general es veu afectat pels problemes derivats de les limitacions pressupostàries. Les reformes proposades per millorar el funcionament de la policia, les institucions penitenciàries o l'administració de justícia es mouen en un context que no és precisament generós des del punt de vista econòmic. A més, la dinàmica de funcionament tradicional d'aquestes institucions pateix molts dels problemes que també es detecten en l'Administració pública: excés de burocratització, lentitud, complexitat procedimental i lingüística, distància respecte els ciutadans, entre d'altres. Tot plegat porta a que el sistema judicial sigui completament inadequat per resoldre els problemes que se li plantegen. Aquesta inadequació és especialment palesa en el cas de la delinqüència menor i mitjana. També en relació a aquesta mena de delictes es posa de relleu la inadequació de les presons les quals, en comptes de complir la seva funció, es converteixen en escoles per a millorar les tècniques delictives.

### **2.3.1.2. Les conseqüències de la societat global del risc en la percepció de la inseguretat.**

El mal funcionament de l'Administració de justícia, en els termes exposats, i especialment en l'àmbit de la delinqüència menor, genera insatisfacció en les víctimes i el seu entorn més immediat i no resulta una eina adequada per redreçar la conducta dels victimaris. Cada conflicte no resolt augmenta les probabilitats de que es produeixin nous delictes i genera un augment de la sensació d'inseguretat ciutadana. Especialment a les grans ciutats i en els barris en els que es viuen amb especial intensitat les conseqüències de la globalització, l'espiral de creixement de la inseguretat, en termes objectius i subjectius és més que notable.

---

<sup>13</sup> H. ARENDT, *Crisis de la República*, Taurus, Madrid, 1973 [*Crisis of the republic*, Nueva York, 1969], i J. HABERMAS, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Cátedra, Madrid, 1999. [*Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1973].

La societat global, entre molts altres trets, es caracteritza per deixar en moltes ciutats una empremta caracteritzada per un creixement urbà desproporcionat, amb una gran concentració de cultures diverses i de persones amb molts pocs recursos econòmics. El risc de que es produeixin conflictes i actes de violència és cada cop més elevat. Aquest risc, contràriament a com és percebut per molts ciutadans, no deriva directament de la població immigrada o dels col·lectius considerats perillosos, sinó d'una pluralitat de causes realment difícils de gestionar<sup>14</sup>.

Entre les causes que generen accions violentes i delictives en els barris i ciutats, cal tenir en compte les causes institucionals, les causes derivades de l'ambient físic i les causes socials.

La incapacitat de la justícia de donar una solució satisfactòria als conflictes que se li plantegen es pot esmentar com la més rellevant de les causes institucionals. També cal tenir en compte, en aquest ordre de consideracions, l'actual desbordament de les administracions públiques de donar resposta als problemes socials que genera la immigració massiva, que es sumen a la seva incapacitat per resoldre els problemes d'accés dels joves a un treball i una vivenda digna.

Entre les causes que es refereixen a l'ambient físic s'ha de fer esment a la incapacitat de gestió i regulació del creixement urbà, la falta de serveis, l'absència de la noció de seguretat en les polítiques urbanes, els espais semi-públics mal protegits i, en general, el mal estat d'alguns barris<sup>15</sup>.

Entre les causes socials destaca l'exclusió social, deguda a la marginació social de determinats grups i al baix grau d'escolarització o analfabetisme. No obstant, contràriament al que es desprèn de l'imaginari col·lectiu, no hi ha una

---

<sup>14</sup> S. BODY-GENDROT, *Ville et violence*, Paris, Presses Universitaires de France (PUF), 1993.

<sup>15</sup> L. PETRELLA, F. VANDERSCHUEREN, "Ciudad y violencia. Seguridad y ciudad", a M. BALBO, L. JORDÁN I D. SIMIONI (COMP.), *La ciudad inclusiva*, CEPAL, Santiago de Chile, 2003, pp. 215 a 235.

correlació directa entre la pobresa i la delinqüència<sup>16</sup>. Cada vegada és més habitual, per exemple, que la delinqüència juvenil vingui de sectors socials amb estudis i un nivell de vida elevats. En aquests casos es considera que les actituds violentes deriven de carències afectives i familiars, de la presència d'un sistema heterogeni de valors o de la pèrdua de referents comuns<sup>17</sup>.

La violència a petita i mitjana escala i el seu augment en algunes ciutats o barris es combina amb un gran augment dels factors de risc de la delinqüència i això, al seu torn, genera uns nivells molt elevats d'inseguretat, en termes subjectius. Així, amb l'augment de la delinqüència urbana es desenvolupa una percepció d'inseguretat difosa, no sempre objectiva, que actua de catalitzador de moltes pors -com la por a la pèrdua del lloc de treball, a la malaltia a l'empobriment-. La sensació d'inseguretat deriva del sentit d'abandó, d'impotència i d'incomprensió respecte d'alguns delictes particularment greus, però sobretot de la delinqüència menor i el vandalisme.

En aquest context, són plenament aplicables moltes de les reflexions i propostes derivades de la teoria social del risc<sup>18</sup>. D'acord amb les mateixes sembla fora de dubte que, a la societat global actual, hi ha molts riscos especialment difícils de gestionar. Els riscos difícilment gestionables il·lustren la poca capacitat de les institucions estatals clàssiques -en aquest cas, de la justícia, la policia i les presons- per evitar la criminalitat. La incapacitat d'aquestes institucions per assolir l'objectiu de ressocialització i per incidir en les causes de la delinqüència dona pas a un escepticisme relatiu a les possibilitats reals de reduir el risc de la desviació. El reconeixement explícit de la incapacitat de gestionar determinats riscos fa que augmenti la sensació

---

<sup>16</sup> I. ARRIAGA, i L. GODOY, "Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana", *Revista de la CEPAL*, núm. 70, 2000.

<sup>17</sup> És en aquest sentit que diversos autors consideren que resulta utòpic parlar de comunitat: J. GUILLIGAN, a *Preventing violence*, Thames and Hudson, Nueva York, 2001; i YOUNG, J., "Identity, community, and social exclusion", R. MATTEWS i J. PITTS (COMPS.), *Crime Disorder and Community Safety*, Routledge, Londres, 2001.

<sup>18</sup> En aquest sentit cal posar de manifest que hi ha diverses escoles que han fet del risc un tema central de la sociologia durant els anys '80, des de les aportacions de U. BECK, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona/Buenos Aires/México, 1998. [*Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt del Meno, 1986]. Pel que fa a la seva concreta aplicació a l'àmbit de la Criminologia es pot veure, entre d'altres: R. DALE, *Risk and Regulation in Global Securities Markets*, Wiley, Nova York, 1996.

d'inseguretats. En tot cas, en un context en el que les mesures contra la delinqüència són interpretades en termes de gestió del risc, el tractament personalitzat -dissenyat en l'Estat social per tal d'incidir en la conducta del subjecte individual desviat- dona pas a una intervenció extensa, dirigida a l'ambient. El que s'intenta és multiplicar els obstacles que dificulten la conducta desviada i intervenir amb contundència en els entorns que tenen més probabilitats de generar conductes violentes.

Les respostes teòriques derivades de la consideració de la societat global del risc proposen o bé una relectura de la prevenció, basada en la *preventive governance* i en la noció de precaució (prudentialism)<sup>19</sup>, o bé l'aplicació de la lògica actuarial (*actuarial logic*)<sup>20</sup>.

Les polítiques basades en la governança preventiva, d'acord amb el panorama exposat, han de tenir una doble vessant. Per una banda comporten el desenvolupament de polítiques socials i culturals de recolzament al conjunt de la població per tal d'incidir en les pors, la inseguretats subjectiva i el sentiment de vulnerabilitat dels ciutadans. Per altra banda comporten la instauració d'accions públiques basades en la proximitat, la immediatesa, l'eficàcia i la reparació per incidir en l'existència objectiva dels focus de violència.

Les polítiques basades en la lògica actuarial analitzen la delinqüència en termes col·lectius i estadístics, considerant-la com una situació de risc difús i impossible d'eliminar. El que fan és abandonar completament el punt de vista subjectiu, adreçat a un tractament personalitzat de la desviació, per donar pas a un plantejament objectiu i estadístic que no pren en consideració l'eficàcia del tractament sinó l'eficiència i la disminució de les despeses<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> P. O'MALLEY, "Risk, Power and Crime Prevention", *Economy and Society*, núm. 21, 1992, pp. 252 a 275.

<sup>20</sup> M. FEELEY i J. SIMON, "Actuarial Justice: The Emerging New Criminal Law", a D. Nelken (ed.), *The futures of Criminology*, núm. 1, 1994, pp. 173-214.

<sup>21</sup> A. RODRÍGUEZ BASANTA, i J. L. DOMÍNGUEZ FIGUEIRIDO, "Lógica actuarial, seguridad y sistema de justicia criminal", *Seguridad en la sociedad de riesgo: un debate abierto*, Atelier, Barcelona, 2003.

La lògica actuarial és una forma d'intervenció que trenca definitivament amb els objectius de l'Estat social, per entrar de ple en una nova dinàmica de funcionament que pretén combinar la mínima despesa amb la recerca dels màxims resultats i que ve acompanyada d'un retrocés cap a formes d'actuació basades en la forta repressió i la intimidació.

Les polítiques basades en la governança preventiva, en canvi, procuren donar un nou gir a alguns dels objectius de l'Estat social. Desenvolupar aquestes polítiques, però, en un context global de desconfiança en les institucions públiques i de retrocés de l'Estat requereix la instauració de noves formes de garantir la seguretat. És per això que, enfront el tradicional monopoli estatal de garantia de la seguretat s'imposa, tant a nivell teòric com en la pràctica, el principi de responsabilitat compartida.

### **2.3.2. La pèrdua del monopoli estatal de garantia de la seguretat: el principi de responsabilitat compartida.**

El principi de responsabilitat compartida o de coresponsabilitat ha estat introduït amb força per part de la Unió Europea com una solució a la paradoxa que comporta, per una banda, l'extensió de l'àmbit d'actuació de l'Estat i, per l'altra, la constatació de les seves limitades possibilitats d'intervenció. De fet, aquest principi s'ha introduït en pràcticament tots els àmbits d'actuació pública i també, pel que afecta als objectius d'aquest treball, en l'àmbit de la seguretat.

La paradoxa que es produeix en l'àmbit de la seguretat ja ha estat exposada. Els poders públics pretenen fer extensiva la garantia de la seguretat no només a la protecció contra riscos objectius, sinó que també es preocupen per vetllar per la seguretat en termes subjectius. L'assoliment d'aquest objectiu des dels mecanismes tradicionals d'intervenció pública esdevé una quimera, donades les limitacions derivades de les característiques de l'objecte de protecció i de les possibilitats reals d'intervenció pública en el mateix. Per això és necessari establir que l'obligació de garantir la seguretat no és només una responsabilitat dels Estats sinó de qualsevol comunitat d'individus, amb independència de la seva extensió territorial i del seu caràcter, públic o privat.



En l'àmbit concret de la Unió Europea això comporta l'establiment d'un principi de cooperació a nivell vertical entre institucions públiques –municipis, regions, Estats, organismes de la Unió Europea i, en el seu cas, organismes internacionals amb funcions de seguretat- i, a nivell horitzontal, entre aquestes institucions, concretes organitzacions privades i la societat –empreses privades de seguretat i xarxes ciutadanes-.

La formulació d'aquest principi és realment perillosa i posa en qüestió el monopoli estatal de la violència legítima. Sostenir que la persecució de delictes, la protecció de riscos i la prevenció criminal és una responsabilitat compartida entre els poders públics i els particulars s'ha de fer amb matisos. És cert, com afirma la doctrina més autoritzada, que la Unió Europea ha establert un principi de cooperació en matèria de seguretat que comporta la responsabilitat compartida entre la policia, l'economia, la societat i la ciutadania<sup>22</sup>. Ara bé, aquesta responsabilitat compartida s'ha d'exercir de manera tal que l'Estat no perdi la seva capacitat de control i de garantia última, de la seguretat evidentment, però també de les formes que s'emprèn per tal de protegir-la.

El model de col·laboració en matèria de seguretat europea ve acompanyat d'una nova forma de relació entre la policia, la justícia i diversos actors institucionals –municipis, agrupacions ciutadanes, empreses d'assegurances, empreses de seguretat-. En aquest model l'Estat ha d'encarregar-se de la materialització de la seva responsabilitat de garant últim de la seguretat (*Gewährleistungverantwortung*), deixant en mans de les organitzacions, públiques o privades, amb major capacitat d'intervenció real que portin a terme de manera efectiva les funcions de prestació de la seguretat en l'àmbit de la prevenció criminal.

---

<sup>22</sup> R. SCHOLZ, „Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater?“, a *Staat, Wirtschaft, Steuern FS KH Friauf*, C.F. Müller, Heidelberg, 1996, pp. 439 a 445; R. STOBER, „Staatliches Gewaltmonopol und privates Sicherheitsgewerbe“ *Neue Juristische Wochenschrift*, 1997, pp. 889 i ss.; R. PITSCHAS, „Verantwortungsteilung in der inneren Sicherheit. Soziale Sicherheitspartnerschaft als Ausdruck einer Verantwortungskoooperation von Polizei, Sicherheitsgewerbe und Bürgern“, a G.F. Schuppert (Hrsg.), *Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor*, Nomos Verl.-Ges., Baden-Baden, 1999, p. 135.

En aquest model l'Estat no reclama per a si l'exclusivitat de la imposició de mesures repressives sinó la denominada "competència de la competència" (que és una expressió que fa referència al control últim sobre tals mesures).

### **2.3.3. El desenvolupament i l'aplicació pràctica de nous models teòrics.**

L'aplicació pràctica del principi de responsabilitat compartida ha conduït, com és sobradament conegut, a un important procés de privatització de nombroses funcions de seguretat. Aquest procés no es produeix només en l'àmbit europeu. Precisament la tendència europea cap a la privatització de les funcions de seguretat, el fenomen de la seguretat privada, no és sinó el reflex d'un moviment d'abast global. Arreu del món proliferen les agències i empreses de seguretat, en un procés de progressiva transformació d'aquest bé públic en l'objecte d'un mercat realment lucratiu.

Cal tenir present, però, que la privatització no és la única resposta, i segurament tampoc la més adequada, al principi de responsabilitat compartida. El que cal cercar en cada cas, d'acord amb el citat principi, són els mecanismes més adients per a portar a terme les funcions perseguides. En alguns casos concrets la solució podrà venir de la mà d'empreses i/o organitzacions privades. Però la majoria de les vegades la resposta pot venir donada per la simple aplicació del principi de subsidiarietat, donant, per exemple, una resposta local als problemes locals. L'opció que es defensa en aquest treball és encara més complexa, ja que parteix de que la única solució viable passa necessàriament per l'establiment de xarxes de col·laboració entre tots els actors, públics i privats, implicats.

A nivell teòric les principals propostes, segons exposa Braithwaite, es mouen entre la visió completament mercantilista de Hayek que, com s'ha dit, defensa la utopia de l'Estat ultramínim, i la visió comunitarista de Shearing<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> J. BRAITHWAITE, "The New Regulatory State...", op. cit., pp. 229-230.

Una de les principals idees de Hayek és que l'Estat no pot assolir de cap de les maneres el coneixement dels problemes locals i de la delinqüència urbana i que, per tant, no pot intervenir en els mateixos de manera efectiva. La solució que proposa aquest autor no és, però, l'activació d'altres instàncies públiques de nivell territorial inferior, sinó que defensa que la solució està en el mercat<sup>24</sup>. Shearing, en canvi, creu que la privatització de la seguretat el que genera és més inseguretat, ja que protegeix només els rics i, segons aquest autor, només la seguretat dels pobres constitueix una garantia efectiva per a la seguretat dels rics. El reforçament de les xarxes socials i l'establiment de noves formes de resoldre la violència i els conflictes, més cooperatives, més participatives i més pròximes als ciutadans, són algunes de les propostes d'aquest autor<sup>25</sup>.

La posada en funcionament d'aquests models teòrics dóna lloc, evidentment, a solucions híbrides. És cert que hi ha cada vegada més manifestacions del fenomen de la seguretat privada, però no és menys cert que aquestes es combinen amb d'altres experiències que s'apropen més a les propostes de Shearing. Els moviments vinculats a la noció de policia comunitària i de policia de proximitat en serien un exemple.

### **2.3.3.1. La privatització de la seguretat i la lògica actuarial de l'Estat.**

Tant si s'agafa com a referent el nostre entorn més immediat com, en major mesura, si ens fixem amb les principals tendències a nivell global, es fa palès que la justícia criminal no ha estat immune al fenomen de la privatització. En alguns casos s'ha arribat fins i tot a la privatització de les presons. En tot cas, el que sembla ser un moviment sense retorn és la privatització dels proveïdors de seguretat.

En alguns casos la seguretat privada és considerada encara com un complement, amb un àmbit d'actuació limitat, de la seguretat pública. Aquesta

---

<sup>24</sup> F. A. HAYEK, *Individualism and Economic Order*, Routledge, London, 1949.

<sup>25</sup> C. SHEARING, "Violence and the Changing Face of Governance: Privatization and its Implications", *Kolner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 1997. C. SHEARING I P.C. STENNING, "Modern Private Security: its Growth and Implications", a M. Tonry i N. Morris (eds.), *Crime and Justice: an Annual Review of Research*, núm. 3, 1981, pp. 193-245.

visió sembla imperar encara a l'àmbit de la Unió Europea. Però el perill és que, al pas del sorgiment i la difusió d'agències de seguretat privada, s'està construint, tant a nivell nacional com internacional, un mercat que amenaça en transformar un bé públic en un negoci lucratiu. Una policia que no és accessible a tothom i que té per objectiu l'enriquiment és susceptible de generar molts més riscos dels que pot intentar resoldre.

Alguns autors ja han denunciat que la tendència a la transnacionalització d'agències de seguretat, que s'estan convertint en multinacionals de seguretat, ve acompanyada de l'assumpció, per part de les mateixes agències, de funcions d'espionatge industrial i, en alguns casos, de funcions de protecció a sistemes corruptes. En la mateixa línia es posa de relleu que el postulat neoliberal de la seguretat es basa en un postulat implícit -el grau de seguretat s'obté de forma proporcional al preu que es paga- que no deixa de ser una il·lusió, ja que mai s'ha demostrat que la seguretat privada sigui millor que la pública<sup>26</sup>.

En tot cas, la pretesa major eficàcia de la seguretat privada en comparació amb la pública es recolza en formes de raonament propis del mercat, però que no s'adeqüen a un bé públic com la seguretat. És precisament en un context de privatització i de reducció de la despesa pública en matèria de seguretat on juga un paper més important la lògica actuarial de l'Estat, a la que ja s'ha fet referència.

El càlcul actuarial està basat en dades empíriques i probabilitats. El que s'imposa, també en matèria de seguretat, és incidir en els segments socials que presentin major probabilitat de risc. Aquesta incidència, a més, pretén ser contundent, d'acord amb la filosofia de la "*tolerància zero*", ja que té una finalitat dissuasòria i intimidatòria. Així, la tolerància zero d'acord amb la lògica actuarial implica una acció repressiva més elevada cap als grups i els territoris considerats de risc.

---

<sup>26</sup> L. PETRELLA, F. VANDERSCHUEREN, "Ciudad y violencia...", op. cit

En tot cas, el que la lògica actuarial comporta és que, a la pràctica, classes enteres de subjectes –principalment immigrants, joves o persones sense sostre- es troben en el punt de mira dels aparells repressius i de control, amb independència dels seus comportaments individuals. Com posa de manifest De Giorgi, no es pot negar que la igualtat davant la llei sempre s’ha mantingut només en el pla formal, ja que les presons sempre han acollit classes de persones significativament homogènies. Això no obstant, “la retòrica de la igualtat ha permès, al menys, contenir determinats abusos del poder punitiu. En canvi, a partir d’un determinat moment, es diu expressament que els éssers humans han de ser tractats de forma diferent segons la classe (de risc) a la que pertanyin. I està clar que la classe de risc es superposa a la classe social”<sup>27</sup>.

No es pot negar que l’aplicació pràctica de la lògica actuarial en l’àmbit de la seguretat pot tenir uns efectes directes en la seguretat subjectiva de determinats grups d’individus, en la mesura en què les àrees i serveis públics més visibles d’una ciutat es veuen completament alliberats de grups considerats de risc. Però, a banda dels resultats efectius d’aquesta mena de polítiques (que no són millors que els obtinguts mitjançant polítiques basades en la governança preventiva de caràcter inclusiu), les principals raons per oposar-se a la lògica actuarial són d’ordre moral<sup>28</sup>. Una política que emfatitza la repressió sobre col·lectius i barris oficialment “criminalitzats” resulta d’allò més injusta. Però, a més, és una política que no resol cap conflicte, sinó que en genera de nous, ja que augmenta les diferències entre les classes protegides i els sospitosos, i crea nous focus d’agressivitat. S’han donat poderosos arguments que demostren que la lògica actuarial perpetua el comportament criminal i augmenta les dificultats de certes minories o grups socials d’accedir a una bona educació o un lloc de treball i de poder, per tant, millorar la seva qualitat de vida. En aquesta línia no està de més tenir en compte que la seguretat dels rics, de les classes protegides, només es pot assolir si es garanteix prèviament la seguretat de les classes desprotegides, dels col·lectius que resulten criminalitzats en aplicació de la lògica actuarial.

---

<sup>27</sup> A. DE GIORGI, *Zero tolleranza. Strategie e pratiche della società di controllo*, Derive Approdi, Roma 2000, p. 42.

<sup>28</sup> B. E. HARCOURT, *Against Prediction: Profiling, Policing and Punishing in an Actuarial Age*, Chicago University Press, Chicago, 2007.

Reconèixer les limitacions a la intervenció pública en matèria de seguretat no implica necessàriament haver de desfer el camí que s'ha recorregut en favor de la igualtat material. La justícia social i la consideració de la seguretat com un bé públic són valors que no es poden deixar sense més en mans de la lògica de mercat. El principi de responsabilitat compartida pot articular-se de moltes altres maneres. En comptes de donar tant de protagonisme a les empreses privades de seguretat i a la lògica de mercat es pot activar la participació ciutadana, buscant en la societat civil el recolzament necessari per articular polítiques inclusives. Aquest plantejament es troba en la base de les propostes vinculades a la noció de seguretat urbana i que es basen en el principi de subsidiarietat.

### **2.3.3.2. El principi de subsidiarietat i la policia de proximitat.**

En l'àmbit de la Unió europea la prevenció de la criminalitat es basa en dos principis fonamentals: el principi de cooperació –o de responsabilitat compartida- i el principi de subsidiarietat, que impulsa l'existència de mesures de prevenció criminal d'àmbit local.

Aquests principis tenen una clara aplicació pràctica en el model policial. Nombrosos estudis han posat de manifest que la policia per si mateixa no està en condicions de fer front de manera eficaç a l'augment de la delinqüència i els comportaments antisocials –i, evidentment, tampoc està en condicions d'influir en les seves causes-. La presència policial es segueix considerant fonamental per garantir determinats mínims de convivència. Ara bé, a partir d'un determinat límit de presència policial, sembla ser que l'augment del número d'agents només és efectiva si és qualitativament diferent i ve acompanyada de la intervenció d'altres agents socials<sup>29</sup>. Aquesta intervenció comporta una transformació qualitativa de la policia i, el que és més important encara, també una transformació de tots els agents implicats en la socialització dels individus.

---

<sup>29</sup> M. HOUG, i N. TILLEY, "Getting the grease to the squeak. Research lessons for crime prevention", *Crime Detection and Prevention*, Home Office, Londres, 1998.

Si el que es vol és aconseguir la col·laboració del teixit social en la garantia de la seguretat, les formes d'organització que es vulguin establir han de ser accessibles a escala humana. És per això que s'imposa l'aplicació del principi de subsidiarietat i la descentralització de la prevenció, perquè, per tal de poder influir en els factors que determinen la inseguretat s'ha d'articular un projecte a nivell local.

Aquestes idees es troben en la base de diversos projectes, articulats principalment a les grans ciutats, on s'ha passat de la policia especialitzada en la persecució de la gran delinqüència a un nou model policial basat en l'accessibilitat, la proximitat i la col·laboració entre la policia i la població. Es poden citar en aquesta línia, a títol d'exemple, la denominada "policia de proximitat" a França, les *community policing* (activitats d'intervenció policial a determinades comunitats) als Estats Units i Anglaterra, o la denominada "policia comunitària" a Canadà<sup>30</sup>.

El bons resultats obtinguts per aquestes experiències estan donant lloc un important moviment de reflexió doctrinal sobre els límits i les virtualitats de la transferència d'aquests models a d'altres països<sup>31</sup>. El moviment tendent a la implantació d'aquests models en d'altres països ha trobat un punt de recolzament fonamental en la institucionalització de diverses xarxes supranacionals de municipis, entre les que destaca el "Forum europeu per a la seguretat urbana"<sup>32</sup>.

El que resulta més interessant d'aquests projectes no és, en si mateixa, la transformació del model policial, sinó la decidida voluntat de transformar també el teixit social i els agents de socialització en l'àmbit local. Es considera que les

---

<sup>30</sup> M. CHALOM, i altres, *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Habitata (CNUAH), Centro Internacional de la Prevención de la Criminalidad (CIPC), Ediciones Sur, 2000; C. SHEARING, "Reinventing Policing: Policing as Governance", *Privatisierung staatliche Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden*, 1995.

<sup>31</sup> D. DÖLLING, „Lässt sich Community Policing erfolgversprechend nach Deutschland transferieren?“, *Zeitschrift für innere Sicherheit (ZKIS)*, 1998, pp. 145 i ss.

<sup>32</sup> Foro Europeo para la Seguridad Urbana, *Policías de Europa y seguridad urbana*, document presentat a la Conferència de Saragossa, febrero de 1996; i Foro Europeo para la Seguridad Urbana *Community policing/Polices de proximité*, document presentat a la Conferència de Lisboa, maig de 2000.

polítiques basades en els nous models de prevenció s'han de fonamentar en el diàleg amb els ciutadans i, per tant, han de formar part d'un projecte de govern de ciutat. Això implica que el govern municipal, dins del seu àmbit de competències, ha de tenir en compte la repercussió de cadascuna de les seves decisions en matèria de seguretat, integrant la garantia d'aquest bé jurídic en la resta de polítiques. Això és especialment important en relació a la planificació urbanística i a la determinació dels usos dels espais públics, on cal, per exemple, desenclavar els guetos i regenerar l'hàbitat marginal<sup>33</sup>.

Més enllà encara, aquest model, de base marcadament intervencionista, pretén també incidir en els factors que generen inseguretat, reforçant la socialització a nivell de la família, incentivant activitats educatives a nivell d'escola o adoptant polítiques de socialització dels joves. La restauració del teixit social s'acompanya amb la creació de llocs de treball relacionats amb la seguretat. S'introdueixen així figures diverses, com la dels mediadors, els dinamitzadors socials o els animadors de barri, per tractar problemes d'inseguretat o grups en situació de risc. Aquests nous perfils professionals haurien de poder treballar conjuntament amb la policia i, en el seu cas, amb la justícia, servint així de pont entre la societat civil i les institucions públiques. Per això, paral·lelament a la policia comunitària es parla també, com es veurà més endavant, d'un nou model de justícia comunitària.

El protagonisme de les entitats locals i, especialment, dels governs municipals de les grans ciutats en aquests projectes no s'haurien de llegir en cap cas en clau de conflicte competencial, ni en relació amb instàncies administratives superiors ni en relació amb el poder legislatiu o judicial. Una lectura en aquests termes només pot tenir com a resultat el fracàs de qualsevol projecte de col·laboració en matèria de seguretat. Es tracta de poder articular un nou model en el que hi participin, si és el cas, institucions supranacionals, estatals, regionals i locals, però també institucions socials i actors diversos, en l'establiment del que es podria denominar una "xarxa de seguretat". La idea de

---

<sup>33</sup> J. PONCE SOLÉ, *Poder local y guetos urbanos: las relaciones entre el derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2002; i J. PONCE SOLÉ (Coord.), *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2006.



xarxa vol posar de manifest no només l'existència d'uns interessos comuns, sinó d'una veritable relació de cooperació.

Com es pot constatar, tot plegat té a veure amb els nous moviments de modernització de l'Estat. Com en molts altres sectors d'intervenció estatal, la relació existent entre la lluita de la criminalitat i la complexitat fa que s'introdueixi la noció de xarxa com a paradigma de reducció de la complexitat. La idea de xarxa introdueix noves possibilitats en la prevenció de la criminalitat que van més enllà de la mera protecció jurídica. La idea clau en aquest sentit és la noció de l'autoregulació regulada<sup>34</sup>.

### **2.3.3.3. La corresponsabilització de la societat i l'autoregulació regulada.**

El model de garantia de la seguretat que es proposa en aquest treball està relacionat, doncs, amb diverses corrents intel·lectuals que defensen una potenciació del paper de l'Estat mitjançant la utilització de formes indirectes d'intervenció i que es basen en la col·laboració amb la societat civil.

Es poden citar en aquesta línia les aportacions doctrinals sobre l'autoregulació regulada, vinculades a la teoria neocorporativista<sup>35</sup>, la idea de recursos en xarxa i de comunitats polítiques<sup>36</sup> i la idea de comunitats reguladores<sup>37</sup>.

Totes aquestes nocions troben la seva base, si es mira cap enrere, en algunes aportacions de Foucault. Es rescata així, en certa mesura, la clàssica idea

---

<sup>34</sup> En aquest sentit: R. PITSCHAS, „Netzwerke der europäischen inneren Sicherheit. Kriminalprävention durch internationale polizeiliche Zusammenarbeit und Sicherheitspartnerschaften auf der Grundlage des Vertrags von Amsterdam“, a R. PITSCHAS, i R. STÖBER, (Hrsg.), *Kriminalprävention durch Sicherheitspartnerschaften*, Carl Heymans Verlag KG, Köln/Berlin/Bonn/München, 2000, p. 6.

<sup>35</sup> W. STREECK I P. SCHMITTER, *Private Interest Government*, Sage, London, 1985; D. MARSH I R. RHODES, „Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typologies“, a D. Marsh i R. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Government*, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp. 249-268.

<sup>36</sup> A. CRAWFORD, *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and partnerships*, Clarendon Press, Oxford, 1997.

<sup>37</sup> MEIDINGER, E., „Regulatory Culture: A Theoretical Outline“, *Law and Policy*, núm. 9, 1987, p. 355.

foucaultiana segons la qual l'èxit del govern depèn de la capacitat comuna dels governants i dels governats de regular el seu comportament<sup>38</sup>.

Les aportacions teòriques esmentades, i la seva aplicació a la noció de seguretat, indiquen que, si bé és cert que l'Estat Social està en un procés de crisi i retrocés, el que no retrocedeix és l'Estat punitiu. La intervenció pública en matèria de seguretat s'estén i s'amplia, si bé ho fa de forma indirecta, utilitzant els recursos de la mateixa societat.

En aquest context ideològic no és estrany que, vinculat a la noció d'autoregulació, alguns autors parlin d'un neo-feudalisme, basat en l'existència de comunitats que tenen les seves pròpies regles de funcionament i de resolució de conflictes<sup>39</sup>. En aquest entorn doctrinal pren especial significació la idea de justícia restaurativa que, malgrat les crítiques més recents, s'ha convertit en tot un paradigma de les noves tendències criminològiques<sup>40</sup>. La resolució de conflictes entre víctimes i victimaris pot ser profitosa en aquells casos en els que realment existeix una comunitat. Així, s'ha plantejat l'aplicació del model de justícia restaurativa a la resolució de conflictes a les escoles, les comunitats religioses o fins i tot a determinades organitzacions de negocis<sup>41</sup>.

Aquest pas cap al paradigma retributiu, però, no es pot fer tampoc sense l'Estat. És a dir, no cal interpretar en cap cas l'autoregulació com un fenomen vinculat a la privatització i la desaparició de l'Estat. Ben al contrari, la paradoxa de les propostes esmentades és que requereixen un control estatal i, en darrer terme, també una important despesa pressupostària. En darrera instància es requereix, doncs, un Estat fort.

La introducció de la locució d'autoregulació regulada, pretén posar l'accent en el control estatal de l'autoregulació que desenvolupa la societat. Parafrasejant Braithwaite, per tal de garantir la seguretat és necessari un Estat fort, ja que

---

<sup>38</sup> M. FOUCAULT, "Governmentality", a G. Burchall, C. Gordon, i P. Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Harvester Wheatsheaf, London, 1991.

<sup>39</sup> C. SHEARING, "Violence and the Changing Face of Governance...", op. cit.

<sup>40</sup> J. BRAITHWAITE, "Restorative Justice: Assessing Optimistic and Pessimistic Accounts", *Crime and Justice: A Review of Research*, núm. 25, 1999, pp. 1 a 127.

<sup>41</sup> C. SHEARING, "Violence and the Changing Face of Governance...", op. cit.

aquest s'ha d'encarregar de dotar a la societat dels serveis necessaris de justícia restaurativa; per eliminar l'atur de llarga durada; i que serveixi com a continuació de l'estat policial, però de manera més eficient, respectant la lògica dels mercats i de les comunitats<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> J. BRAITHWAITE, "The New Regulatory State...", op. cit., p. 234.

### **3. El marc conceptual de l'autoregulació regulada.**

Entendre què es vol dir quan s'empra el terme autoregulació o, més concretament, la locució "autoregulació regulada" no és una tasca fàcil. No és exagerat dir que cada autor utilitza aquest concepte d'una manera diferent, amb uns o altres matisos, en funció de quina sigui la realitat que pretén descriure. Abans d'aplicar aquest terme al nostre objecte d'estudi intentarem explicar el panorama teòric que permet relacionar la justícia de la proximitat amb l'autoregulació i procurarem presentar de forma clarificadora les principals aportacions doctrinals al respecte.

#### **3.1. Les aportacions de diverses disciplines a la teoria de l'autoregulació.**

La teoria de l'autoregulació té el seu origen en la Sociologia i en la Ciència Política. Són aquestes dues disciplines les que millor permeten explicar un fenomen que està relacionat, per una banda, amb la dinàmica de la societat i, per altra banda, amb la implementació de polítiques públiques. Des del punt de vista de la dinàmica social, l'autoregulació s'explica com un fenomen que té el seu origen en la complexitat i que es presenta com una forma de superar-la. Des del punt de vista de les polítiques públiques l'autoregulació és una eina que, degudament instrumentalitzada pels poders públics, pot ajudar a complir les funcions que aquests tenen assignades.

##### **3.1.1. La consideració de la complexitat social i la teoria de sistemes.**

###### **Les polítiques de seguretat davant la complexitat social.**

En els apartats anteriors s'ha parlat de les dificultats que comporta en els nostres dies garantir la seguretat. S'ha parlat de la tipologia dels risc en una societat global i de les dificultats que comporta gestionar-los. La teoria de sistemes ens aporta nous arguments, que expliquen les limitacions que han d'enfrontar les polítiques públiques de seguretat i els recursos de què disposa la pròpia societat per contribuir a la seva superació.

Per obvi que sembli, no està de menys recordar que, per tal de poder dur a terme una política de seguretat efectiva cal conèixer la realitat en la que s'ha d'incidir i s'han de poder adoptar els mecanismes més adequats a la mateixa. Aquests pressupòsits tan bàsics són cada vegada més difícils d'assolir degut a l'augment de la complexitat social. S'al·ludeix a la complexitat de la realitat social normalment en un doble sentit: en referència a la diversitat i heterogeneïtat de l'estructura i l'entrellat social; i en relació a l'opacitat dels àmbits d'intervenció pública. Aquests dos aspectes, estretament relacionats entre si, dificulten en gran mesura les possibilitats reals d'implementació de les decisions dels poders públics.

El primer dels sentits que s'atribueix a la complexitat és bastant evident. Cada vegada es poden trobar més organitzacions socials representatives d'interessos d'allò més diversos, com a punta d'iceberg d'una societat altament complexa. Enfront la divisió social tradicional entre la classe propietària i la classe treballadora, l'entrellat social actual es nodreix d'un munt de segmentacions socials de base no classista -feminisme, pacifisme, ecologisme, divisions ètniques, religioses, culturals i territorials-, que es barregen amb els grups d'interès més o menys tradicionals<sup>43</sup>. En una mateixa ciutat o barri han de conviure sensibilitats i cultures d'allò més diferents, que dificulten enormement la intervenció pública.

No obstant, ja s'ha advertit que la complexitat de la societat no és només una complexitat organitzativa, derivada de l'heterogeneïtat i multiplicitat d'interessos. La complexitat social deriva també de la opacitat, de la dificultat de conèixer el que hi ha dins de cada grup d'interès. El cas concret de la multiplicitat cultural n'és potser l'exemple més manifest. Cada cultura i, per tant, cada grup social representatiu de la mateixa, té uns llenguatges, uns codis interns, uns principis i uns interessos de molt difícil accés per qualsevol individu

---

<sup>43</sup> En aquest sentit: S. GINER, y M. PÉREZ YRUELA, (Eds.), *El corporatismo en España*, Ariel, Barcelona, 1988, p. 20.

que no formi part del mateix grup. Aquesta realitat es troba molt ben explicada per la teoria de sistemes de Niklas Luhmann<sup>44</sup>.

Segons l'esmentat autor, la societat s'organitza en múltiples subsistemes socials que es caracteritzen per la seva autoregulació interna, en termes "autopoietics" i "autoreferencials". La *autopoiesis*, que és un concepte derivat de la biologia, és sinònim d'autoproducció o autoorganització dels sistemes. La noció d'autopoiesis es refereix a la capacitat d'un sistema de reproduir-se ell mateix, no només en la seva estructura, sinó també en relació als elements que el componen. La conseqüència més important d'això és que un sistema autopoietic és un sistema tancat, circular i autoreferencial, en el que no existeixen entrades ni sortides. Luhmann utilitza el terme autoreferència per explicar la capacitat que desenvolupen els sistemes socials per a prendre consciència de si mateixos i delimitar-se respecte l'entorn o l'ambient que els envolta. En realitat, es pot identificar un sistema com a tal quan aquest, mercès al desenvolupament d'un procés de codificació interna, dibuixa una línia de demarcació amb el seu entorn. La autoreferència és conseqüència de la recursivitat –autoreferència basada únicament en el procés autopoietic- i de la reflexivitat –es coneix com a reflexiu el procés que s'aplica a si mateix o a un procés de la mateixa espècie-<sup>45</sup>.

Per explicar-ho en termes més planers, es pot dir que els diversos subsistemes socials es caracteritzen per l'autoregulació, per la seva capacitat d'autoorganitzar-se, d'establir el seu propi llenguatge, els seus valors, els seus codis interns, els seus procediments i protocols d'actuació. Vol dir també que els subsistemes socials tenen els seus propis mecanismes interns per a resoldre els seus conflictes.

---

<sup>44</sup> N. LUHMANN, *Introducción a la teoría de sistemas*, Universidad Iberoamericana, México, 1996. [Reconstrucció a càrrec de J. Torres Nafarrate, de les lliçons magistrals de "Introducció a la teoria de sistemes", que va impartir Luhmann durant el semestre d'hivern de 1992, a la Universitat de Bielefeld, Alemanya.

<sup>45</sup> N. LUHMANN, *La ciencia de la sociedad*, Universidad Iberoamericana, México, 1996. [*Die Wissenschaft der Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1990, traducció de S. Pappe, B. Erker y L. F. Segura], p. 241.

L'acceptació massiva de molts dels pressupòsits de la teoria de sistemes per part de la doctrina explica que cada vegada més els autors que defensen la necessitat d'augmentar les cotes de responsabilitat dels subsistemes socials en l'adopció de polítiques públiques a través, precisament, de la regulació pública de l'autoregulació-. Aquesta línia de pensament s'ha vist notablement reforçada per el desenvolupament de la noció de Governança<sup>46</sup>.

### 3.1.2. El límits a la intervenció estatal i la noció de Governança.

La noció de governança fa referència a l'activitat dels poders públics encaminada a modelar les estructures i processos socio-econòmics amb la finalitat de satisfer finalitats d'interès general. Les reflexions sobre aquest tema s'han intensificar, precisament, quan s'han posat de manifest les limitacions, en termes d'eficàcia i de legitimitat, de l'acció de govern<sup>47</sup>. Això fa que, a l'actualitat, s'empri el terme "governança" per identificar un nou estil de govern, diferent del model de control jeràrquic, caracteritzat per un major grau de cooperació i per la interacció entre allò públic i allò privat<sup>48</sup>.

Segons es desprèn de les aportacions del Llibre Blanc de la Governança elaborat per la Comissió de la Unió Europea, aquest terme designa les normes, els processos i els comportaments dels poders públics que tendeixen a millorar la participació i a augmentar la responsabilitat social en l'exercici de funcions

---

<sup>46</sup> En aquest treball s'empra el terme "governança" i no les nocions de governabilitat o governació, per ser la traducció més adequada dels termes *Steuerung* o *governance*, en les seves acepcions alemana i anglosaxona. Una atinada crítica sobre aquest terme i la seva diversitat d'acepcions es pot veure a A. SOLÀ, "Governança i governabilitat: una proposta terminològica", *Revista de Llengua i Dret*, núm. 35, 2001, pp. 9 a 30.

<sup>47</sup> R. A. W. RHODES, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997; y J. PIERRE y B. G. PETERS, *Governance, Politics and the State*, MacMillan Press, London, 2000.

<sup>48</sup> R. MAYNTZ, "Nuevos desafíos de la teoría de la *Governance*", *Instituciones y Desarrollo*, núm. 7, 2000, pp. 35 a 52. Per aprofundir en aquest tema i en els diversos nivells d'interacció entre l'àmbit públic i el privat: J. KOOIMAN, "Societal Governance: Levels, Modes and Orders of Social-Political Interaction", en J. Pierre (Dir.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, Oxford/New York, 2000, pp. 138-164.

públiques, amb l'objecte de millorar la seva eficàcia i assolir un major grau de coherència<sup>49</sup>.

En aquest sentit, la governança s'identifica amb la utilització de diversos instruments de regulació entre els quals es troba la regulació pública de l'autoregulació. En concret, per millorar la capacitat d'incidència dels poders públics en la conformació de les relacions socials es destaquen les possibles contribucions de l'autoregulació social a la governança. D'aquesta manera, el recurs a la capacitat d'autoregulació social es presenta com una de les possibles solucions al inquietant diagnòstic de la disminució de la capacitat d'actuació, interna i externa, dels Estats.

De totes maneres és important posar de manifest que el terme "autoregulació" s'utilitza en aquests estudis moltes vegades com a sinònim d'autoorganització, autogestió o d'autogovernació<sup>50</sup>. El que és destacable d'aquestes aportacions és que posen de manifest que totes les estructures típiques d'autoregulació social que incideixen en algun àmbit amb rellevància pública es caracteritzen per la incidència de diversos mecanismes d'intervenció o direcció estatal. És a dir, encara que no emprin expressament aquesta expressió es refereixen no a l'autoregulació lliure, sinó a l'autoregulació regulada<sup>51</sup>.

Els estudis sobre la governança coincideixen, doncs, amb les anàlisis derivades de la teoria de sistemes en el seu diagnòstic sobre la importància de l'autoregulació. Coincideixen també en destacar la connexió de l'autoregulació amb la regulació estatal. En especial, posen l'accent en els avantatges de l'autoregulació en la gestió d'interessos públics i, més interessant encara, descriuen l'autoregulació com una nova forma de regulació estatal –o com una

---

<sup>49</sup> Llibre Blanc de la Governança, DOCE C 287, de 12 d'octubre de 2001, pp. 1 y ss.

<sup>50</sup> En aquesta línia es poden veure els treballs de R. MAYNTZ, *Steuerung, Steuerungsakteure und Steuerungsinstrumente*, Univ. Siegen, 1986; i R. MAYNTZ y F. W. SCHARPF, (eds.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Campus Verlag, Frankfurt am Main/New York, 1995.

<sup>51</sup> Aquesta mateixa línia de reflexions es pot trobar també a: M. GLAGOW, (Hrsg.), *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporativismus und Subsidiarität*, AJZ Verlag, Bielefeld, 1984; M. GLAGOW y H. WILLKE, (Hrsg.), *Dezentrale Gesellschaftssteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft*, Centaurus-Verlagsgesellschaft, 1987; C. STARK, "Systemsteuerung und Gesellschaftssteuerung. Zur modernen Beschränkung des Politischen", *Berliner Journal für Soziologie*, Band 8, Heft 2, 1998, pp. 181 a 200.



nova forma de govern-. Aquesta perspectiva, com es veurà a continuació, ha tingut una enorme influència en la doctrina.

### **3.2. Les aportacions de la doctrina al concepte d'autoregulació.**

Fins a dades molt recents, per tal de trobar alguna reflexió teòrica sobre l'autoregulació s'havia de recórrer a la doctrina anglosaxona i a la doctrina alemanya. Tot i que han començat a aparèixer treballs doctrinals en el nostre entorn sobre aquest concepte, el recurs als referents esmentats segueix essent útil, ja que moltes manifestacions de l'autoregulació provenen d'una adaptació de institucions que tenen les seves arrels en altres països.

#### **3.2.1. La utilització del terme “self-regulation” a la doctrina anglosaxona.**

El punt de partida dels anàlisis de la “self-regulation” prové principalment dels sistemes d'autoregulació empresarial i professional que existeixen als Estats Units. Prenent aquests sistemes com a punt de partida, Robert Baldwin y Martin Cave sostenen que l'autoregulació es produeix quan un grup d'empreses o d'individus exerceixen un control sobre els seus propis membres o sobre el seu comportament<sup>52</sup>. Sobre aquesta base analitzen diversos aspectes de l'autoregulació i les seves possibles variants: el caràcter vinculant dels instruments d'autoregulació; l'àmbit cobert per l'autoregulació, el paper dels autoreguladors; i la naturalesa governamental de l'autoregulació.

De les diverses aportacions d'aquests autors interessa destacar-ne dues. En primer lloc, les experiències analitzades posen de manifest que l'autoregulació pot funcionar de manera informal, no vinculant o voluntària, o pot implicar l'adopció de decisions obligatòries. La voluntarietat no és, per tant, segons aquests autors, un tret propi de l'autoregulació. En segon lloc, l'autoregulació pot perseguir exclusivament interessos privats, però pot tenir també rellevància

---

<sup>52</sup> R. BALDWIN, R., y M. CAVE, *Understanding regulation*, New York, 1999, p. 125.

pública. L'autoregulació que té per finalitat la satisfacció de finalitats públiques pot sorgir de manera espontània, però el més habitual és que vingui fomentada o fins i tot imposada pels poders públics.

Una exposició sistemàtica de la relació existent entre les diverses manifestacions de l'autoregulació social i els poders públics ha estat desenvolupada per Julia Black<sup>53</sup>. Aquesta autora assenyala que a l'òrbita anglosaxona existeixen múltiples manifestacions de l'autoregulació que són instrumentalitzades, en proporcions diverses, pels poders públics.

En referència a aquestes manifestacions es pot parlar, en primer lloc, de *mandated self-regulation* ("autoregulació assignada") en aquells casos en els que el govern –els poders públics- assigna a l'autoregulació el compliment de determinades funcions. És el cas de la designació d'una col·lectivitat o d'una organització com a encarregada de vetllar pel compliment de determinades normes. En segon lloc, es pot parlar d'"autoregulació sancionada" (*sanctioned self-regulation*) en aquells casos en els que el contingut de l'autoregulació d'un grup o d'una organització està sotmesa a l'aprovació posterior del govern. En tercer lloc es parla d'autoregulació forçada (*coerced self-regulation*) quan el govern no imposa ni sanciona, sinó que fomenta l'autoregulació. Les manifestacions de l'autoregulació que responen a aquesta categoria no sorgeixen de manera espontània, sinó que són una resposta a determinats estímuls o amenaces del govern. Normalment l'amenaça consisteix en l'establiment de regulacions més severes si no s'assoleixen els objectius perseguits per l'autoregulació<sup>54</sup>. En quart lloc, l'autoregulació pot ser, simplement, voluntària (*voluntary self-regulation*). En aquest cas l'Estat no està involucrat, ni directa ni indirectament, en la promoció o mandat de l'autoregulació.

---

<sup>53</sup> J. BLACK, "Constitutionalising Self-Regulation", *The Modern Law Review*, 1996, pp. 24 y ss.

<sup>54</sup> En referència a aquesta realitat altres autors empen la locució "*enforced self-regulation*": I. AYERS, y J. BRAITHWAITE, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, New York/ Oxford, 1992; J. BRAITHWAITE, "Enforced Self-Regulation: A New Strategy for Corporate Crime Control", *Michigan Law Review*, núm. 80, 1982, pp. 1466-1507.

En tot cas, en un intent de reconduir tots aquests elements, Black defineix l'autoregulació com “la situació en la que un grup de persones o organitzacions, actuant conjuntament, desenvolupen una funció reguladora respecte ells mateixos i respecte d'altres que accepten la seva autoritat” i argumenta que l'essència de l'autoregulació és el “procés de govern col·lectiu”<sup>55</sup>. Sobra dir que aquesta concepció entronca directament de nou amb la noció de governança que ha estat analitzada en epígrafs anteriors.

### **3.2.2. La introducció de la locució “regulierte selbstregulierung” a Alemania.**

Les reflexions provinents de la doctrina germànica tenen especial interès en la mesura que, per una banda, analitzen l'autoregulació des de l'òptica iuspublicista i, per altra banda, es presenten en el marc d'un debat doctrinal que encara no es pot donar completament per acabat. Pròpiament aquest debat es va iniciar l'any 1996, en el si de l'Associació alemanya de Professors de Dret Públic (*Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*), en la que es va abordar directament l'anàlisi del paper de l'Administració i el Dret Administratiu davant l'autoregulació<sup>56</sup>. Aquest debat, protagonitzat pels professors Udo Di Fabio y Mattias Schmidt-Preuss s'ha vist enriquit amb posterioritat a través de diverses publicacions<sup>57</sup>. Entre els principals resultats d'aquestes cal destacar la transformació conceptual que s'ha produït en posat l'accent en la rellevància pública de l'autoregulació. És en aquest context en el que s'ha introduït recentment la noció d'autoregulació regulada (*Regulierte Selbstregulierung*)<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> “Self-regulation describes the situation of a group of persons or bodies, acting together, performing a regulatory function in respect of themselves and others who accept their authority”: *Ibidem.*, p. 27.

<sup>56</sup> A la publicació anual de l'associació, la revista *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (VVDStRL), es poden trobar les ponències presentades i el debat posterior sobre les mateixes: U. DI FABIO y M. SCHMIDT-PREUSS, “Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung un staatlicher Steuerung”, *VVDStRL*, Heft 56, 1997.

<sup>57</sup> Vegi's: W. HOFFMANN-RIEM, “Tendenzen in der Verwaltungsrechtsentwicklung”, *DÖV*, Heft 11, 1997, p. 433 i ss.; W. HOFFMANN-RIEM (Hrsg.), *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*, Nomos-Verl.-Ges., Baden-Baden, 1996, p. 261-300; i E. SCHMIDT-ASSMANN (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, Nomos-Verl.-Ges., Baden-Baden, 1997, pp. 358-371, entre d'altres.

<sup>58</sup> En concret: AA.VV., “Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates: Ergebnisse des Symposiums aus Anlass des 60. Geburtstages von Wolfgang Hoffmann-Riem [am 24./25. März 2000 in Hamburg]”, *Die Verwaltung*, n.º 4, 2000.

La proposta conceptual del professor Di Fabio parteix de la ubicació de l'autoregulació en el marc de les dificultats d'execució del Dret i, en general, dels problemes que planteja la materialització de finalitats i funcions públiques<sup>59</sup>. Per aquest autor es pot parlar de l'autoregulació quan “una funció pública és acceptada de forma organitzada per forces socials no integrades a l'Estat, especialment en el mercat”; en aquests casos, l'Estat “té un concret interès en el seu compliment” i “protegeix i influencia de manera substancial aquestes organitzacions”<sup>60</sup>.

Aquest concepte comporta, per una banda, l'establiment d'una relació directa entre l'autoregulació i la voluntarietat, donat que l'assumpció de funcions públiques per part de la societat és voluntària; i, per altra banda, l'existència d'una activitat estatal d'impuls de l'autoregulació, que inclou la formulació de les finalitats i els procediments a través dels quals aquesta s'ha de desenvolupar. Davant la presència d'una activitat pública de regulació porta al citat autor a parlar d'“autoregulació instrumental”<sup>61</sup>.

Aquesta definició i, principalment, la terminologia emprada per Di Fabio, és discutida per Schmidt-Assmann, que entén que l'autoregulació es refereix a mesures pròpies d'instàncies no estatals que poden perseguir, simultàniament, interessos privats propis i finalitats públiques, amb la precisió, però, que aquestes finalitats no venen definides prèviament per l'Estat. Segons aquest autor, l'autoregulació és un fenomen que es troba al marge de l'Estat i del Dret Públic. Pel Dret Públic, i per totes les disciplines relacionades amb l'exercici de poder estatal, no té cap interès l'autoregulació sinó “l'autoregulació regulada”<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> U. DI FABIO, “Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen ...”, op. cit., pp. 235 i ss. També partiesen d'aquesta perspectiva altres autors, com A.VOSSKUHLE, ““Regulierte Selbstregulierung”- Zur Karriere eines Schlüsselbegriffs”, *Die Verwaltung*, n.º 4, 2000, p. 197, que considera l'autoregulació regulada com una nova manifestació de l'exercici privat de funcions públiques.

<sup>60</sup> “Von Selbstregulierung kann dann gesprochen werden, wenn eine öffentliche Aufgabe von gesellschaftlichen Kräften ausserstaatlich, insbesondere innerhalb des Marktes, in organisierter Form übernommen wird, wobei der Staat ein konkretes Interesse an der Erfüllung hat, die Organisationen stützt und auf diese substantiell einwirkt”: U. DI FABIO, “Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung...”, op. cit., p. 241.

<sup>61</sup> U. DI FABIO, “Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen...”, op. cit., pp. 246 y ss.

<sup>62</sup> E. SCHMIDT-ASSMANN, “Regulierte Selbstregulierung als Element verwaltungsrechtlicher Systembildung”, *Die Verwaltung*, n.º 4, 2000, p. 255. En realitat, com es

Les aportacions del professor Schmidt-Assmann complementen les d'aquells autors que, des d'una perspectiva més amplia situen les formes d'autoregulació en una escala en els extrems de la qual se situen, respectivament, la "regulació sobirana imperativa" i l'autoregulació privada. Es posa de manifest que, en una situació intermèdia, es troben una multiplicitat de formes entre "l'autoregulació sobirana amb elements autoregulatius" i "l'autoregulació regulada sobiranament". La complexitat terminològica d'aquestes aportacions és notable i, en tot cas, no existeix una total coincidència sobre el que s'entén, en cada cas, per regulació i per autoregulació.

En tot cas, aquesta línia de reflexions ja havia estat apuntada, tot i que amb menor precisió, per les inicials aportacions del professor Schmidt-Preuss. Segons aquest autor, l'autoregulació pot ser definida com "la persecució individual o col·lectiva d'interessos privats, amb base en llibertats fonamentals, en profit personal legítim". Enfront aquest fenomen es troba la regulació estatal, que consisteix en la "formació de les relacions humanes a través d'un portador de dret públic"<sup>63</sup>. Les noves formes d'articulació entre aquests dos paradigmes –que evoquen les antinòmies tradicionals entre societat i Estat, llibertat i coerció, cooperació i subordinació, o Dret Públic i Dret Privat-, constitueixen l'eix central de les seves reflexions. El seu discurs s'emmarca, doncs, en el repartiment de funcions entre l'Estat i la societat i, en concret, en les formes a través de les quals l'Estat intenta reconduir el comportament dels ciutadans per tal de fer efectiva la satisfacció de finalitats públiques. L'activitat estatal relacionada amb l'autoregulació és qualificada per aquest autor com "regulació del context" de l'autoregulació<sup>64</sup>.

Aquesta caracterització de l'autoregulació presenta dos inconvenients. En primer lloc, no permet establir cap distinció entre l'autoregulació i les fórmules

---

pot veure, els dos autors no mantenen postures substancialment diferents, sino que empen una terminologia diferent.

<sup>63</sup> "Dabei verstehe ich unter gesellschaftlicher Selbstregulierung die individuelle oder kollektive Vervolgung von Privatinteressen in Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheiten zum legitimen Eigennutz. Als Kontrapunkt hierzu ist staatliche Steuerung im weiteren Sinn jede Gestaltung der Lebensverhältnisse durch einen Träger öffentlicher Gewalt": SCHMIDT-PREUSS, M.: "Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung", op. cit., p. 163.

<sup>64</sup> M. SCHMIDT-PREUSS, "Verwaltung und Verwaltungsrecht...", op. cit., pp. 185 y ss.

d'autogovernança; i, en segon lloc, propicia la confusió de l'autoregulació amb fórmules diverses de participació o de col·laboració privada amb l'Administració. Aquests inconvenients es fan encara més palesos quan s'observa que aquest autor considera com a manifestacions de l'autoregulació, entre d'altres, el diàleg cooperatiu informal en el procediment administratiu, la instauració legal de pre-procediments, o l'adopció consensuada de decisions substitutòries de l'acte administratiu<sup>65</sup>.

En tot cas, si bé el debat doctrinal a Alemanya no es pot donar encara per tancat, es pot posar ja de manifest que l'aproximació més completa d'aquest fenomen prové de la proposta conceptual formulada per Hoffmann-Riem. Aquest autor defineix la regulació sobirana (*hoheitliche Regulierung*) com l'instrument a través del qual l'Estat estableix regles que fixen la conducta dels ciutadans per al compliment de determinades finalitats. L'autoregulació social (*gesellschaftliche Selbstregulierung*) seria el model contrari, en el que els propis destinataris de les normes fixarien les seves pròpies regles de conducta. Entre ambdues realitats es situaria l'autoregulació amb rellevància pel Dret Públic, i que és qualificada per aquest autor com "autoregulació social regulada sobiranament" (*hoheitlich regulierte gesellschaftliche Selbstregulierung*). Amb aquesta locució es designa una concreta forma de regulació mitjançant la qual l'Estat fa possible l'autoregulació i fixa les estructures i les processos en els que aquesta s'ha de desenvolupar. Amb aquesta tècnica es pretén que, a través de l'autoregulació, es pugui assolir la satisfacció de concretes finalitats públiques<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> També consideren que la participació i l'actuació informal de l'Administració formen part de les estratègies de regulació de l'autoregulació: D. GRIMM, "Regulierte Selbstregulierung in der Tradition des Verfassungsstaats", *Die Verwaltung*, n.º 4, 2000, p. 18; i K-H LADEUR, "Die Regulierung von Selbstregulierung und die Herausbildung einer "Logik der Netzwerke". Rechtliche Steuerung und die beschleunigte Selbsttransformation der postmodernen Gesellschaft", *Die Verwaltung*, n.º 4, 2000, p. 59.

<sup>66</sup> Vegi's W. HOFFMANN-RIEM, a D. SAUER, (Hrsg.), *Paradoxien der Innovation: Perspektiven sozialwissenschaftlicher Innovationsforschung*, Campus-Verl, Frankfurt am Main, 1999, p. 229-243. Aquesta definició és acollida també per E. BRANDT, "Regulierte Selbstregulierung im Umweltrecht", *Die Verwaltung*, n.º 4, 2000 p. 125; i per W. SCHULZ, "Regulierte Selbstregulierung im Telekommunikationsrecht. Die informationale Beteiligung Dritter bei der Regelsetzung des Regulierers in Deutschland und der Vereinigten Staaten", *Die Verwaltung*, n.º 4, 2000 pp. 103-104.

### 3.2.3. L'autoregulació regulada en el nostre entorn doctrinal.

En contrast amb l'interès que ha despertat l'autoregulació a Alemanya, el nostre entorn doctrinal s'ha mantingut, fins a dades molt recents, pràcticament al marge d'aquest fenomen. Contrasten amb aquest aparent desinterès les aportacions del professor José Esteve Pardo, que va posar de manifest la tendència del nostre ordenament, impulsada per la normativa comunitària, a confiar a l'autocontrol i l'autoregulació privada el tractament, contenció i control dels riscos propis de la nostra societat<sup>67</sup>. Aquesta constatació el va portar a obrir una línia de recerca sobre aquest tema que està donant considerables fruits<sup>68</sup>. Entre ells, una suggerent monografia que té per objecte l'estudi de l'autoregulació que, tot i gestar-se a l'òrbita privada, adquireix significació pública en ser presa en consideració i com a referència pels poders públics. En paraules d'aquest autor "l'autoregulació objecte d'estudi serà únicament aquella que te efectes públics, que és presa en consideració i fins i tot assumida pels poders públics"<sup>69</sup>.

L'esmentat autor aporta al panorama doctrinal precedent una clara sistematització de les manifestacions de l'autoregulació. En concret, aquest autor classifica l'autoregulació en funció del seu contingut, que pot ser normatiu, declaratiu o resolutori. Segons aquesta proposta, l'autoregulació consisteix: en l'establiment de normes per part de subjectes privats; en la declaració privada del compliment de normes, públiques o privades; i en la resolució de conflictes per part de subjectes privats. En qualsevol d'aquestes manifestacions, l'autoregulació ofereix als poders públics una informació privilegiada, que és emprada instrumentalment per aconseguir l'execució d'aquelles polítiques que, degut a la complexitat social, resulten d'impossible

---

<sup>67</sup> J. ESTEVE PARDO, *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Ariel Derecho, Barcelona, 1999, p. 69.

<sup>68</sup> Les idees apuntades per aquest autor han estat desenvolupades en diverses tesis que dirigit i que han donat lloc a destacades monografies: D. CANALS AMETLLER, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad (control, inspección y certificación)*, Comares, Granada, 2003; M. TARRÉS VIVES, *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003; i M. RODRÍGUEZ FONT, *Régimen jurídico de la seguridad alimentaria. De la policía administrativa a la gestión de riesgos*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2007.

<sup>69</sup> J. ESTEVE PARDO, *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, Pamplona, 2002, p. 18.

implantació a través dels mecanismes tradicionals d'intervenció. Amb aquest enfocament s'aconsegueix, en primer lloc, aplicar la noció d'autoregulació només a aquelles manifestacions de l'activitat privada que tenen rellevància pública; en segon lloc, s'evita qualsevol confusió entre les nocions d'autoregulació i autogovernació o autogestió; i, en tercer lloc, no es perd de vista la realitat social en la qual es gesta aquest fenomen<sup>70</sup>.

El tractament sistemàtic de l'autoregulació en l'àmbit del Dret públic ha vingut de la mà del professor Santiago Muñoz Machado, que dedica a aquest tema un apartat en el seu Tractat de Dret Administratiu<sup>71</sup>. Segons aquest autor, l'essència de l'autoregulació es troba en l'ordenació del mercat per part dels operadors econòmics mitjançant l'adopció de decisions i normes que substitueixen o complementen l'activitat d'ordenació que porten a terme els poders públics. Les manifestacions de l'autoregulació es classifiquen en aquesta obra en tres blocs: autoregulació normativa (en referència a normes i especificacions tècniques); autoregulació executiva (que inclou certificacions, auditories, verificacions o informes); i la gestió privada de mercats d'interès públic. En contrast amb la classificació que ofereix el professor Esteve Pardo, s'afegeix algun supòsit d'autogestió i s'exclou la consideració de la resolució de conflictes entre particulars.

#### **3.2.4. Una proposta conceptual: l'autoregulació regulada.**

Amb independència de si es prenen en consideració una sola o diverses disciplines, les aportacions doctrinals al fenomen de l'autoregulació posen de relleu que la utilització d'aquest terme no és unívoca. Tenint en compte l'estat actual de la qüestió, qualsevol intent de delimitació conceptual s'ha de fer amb certes reserves. Tot i això, després d'una anàlisi de múltiples manifestacions de l'autoregulació en els àmbits en els que aquest fenomen té una presència més

---

<sup>70</sup> J. ESTEVE PARDO, *Autorregulación...*, op. cit., p. 16.

<sup>71</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo I, Thomsón, Civitas, 2004, pp. 1248 a 1292.



rellevant, es va elaborar per la co-autora d'aquest treball una proposta, els trets fonamentals de la qual s'exposen a continuació<sup>72</sup>.

El concepte d'autoregulació que es defensa coincideix substancialment amb el que es desprèn de les aportacions del professor Esteve Pardo, si bé, la terminologia emprada és diferent. Aquest autor delimita les fronteres de l'autoregulació per ell estudiada en les manifestacions de l'activitat normativa, declarativa o resolutòria de la societat que són preses en consideració pels poders públics. Aquesta consideració pública comporta, en tots els casos, una activitat reguladora de l'Estat amb incidència en l'autoregulació. Per aquest motiu, per referir-se a aquesta realitat sembla més adequada la utilització de la locució "autoregulació regulada",

Amb aquesta locució es vol posar de relleu que totes les manifestacions de la instrumentalització pública de l'autoregulació –que van des de el foment i la regulació del seu context, fins a l'atribució d'efectes públics a l'autoregulació– responen a una nova estratègia reguladora de l'Estat. Significativament, aquesta nova estratègia reguladora incideix en les tècniques tradicionals de regulació de policia i en la funció estatal de garant de la seguretat.

La utilització de l'expressió "autoregulació regulada" denota l'estret lligam que existeix entre l'autoregulació d'origen privat i la regulació estatal, de manera que el fenomen que es vol descriure no pot ser entès sense que es donin els dos elements (autoregulació i regulació). Com posa de manifest la doctrina alemanya, l'autoregulació regulada engloba una diversitat de manifestacions que es situen en un punt intermedi entre la regulació pública de caràcter tradicional i l'autoregulació lliure. Es tractaria d'una realitat situada en la intersecció de dos cercles –públic i privat– que, paulatinament, han vist augmentar els seus punts de connexió. En els esglaons intermedis de l'escala de gradació entre allò públic i allò privat es trobaria l'autoregulació regulada.

---

<sup>72</sup> M. M. DARNACULLETA i GARDELLA, *Derecho Público y autorregulación: la autorregulación regulada*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2005.

Per tal de facilitar la comprensió d'aquesta gradació resulta d'interès establir una classificació bàsica de les normes i controls que poden ser qualificades com a manifestacions de l'autoregulació.

Les normes d'origen privat són potser la manifestació més clara de la denominada autoregulació normativa. Aquestes normes normalment tenen caràcter voluntari però també poder tenir caràcter vinculant. Això passa quan el seu compliment s'imposa per via contractual o per via normativa, mitjançant la remissió legal o reglamentaria a les normes d'origen privat. Els controls realitzats per subjectes privats tendents a la certificació del compliment de normes privades són una indiscutible manifestació de la denominada autoregulació declarativa. Finalment, l'activitat privada de resolució de conflictes –conciliació, mediació, arbitratge-, i l'activitat privada tendent a la imposició de sancions disciplinàries poden ser considerades com a manifestacions de l'autoregulació resolutòria.

L'existència d'altres combinacions possibles, relacionada amb el caràcter públic o privat de les normes i controls ofereix més dificultats de caracterització. Es pot posar de manifest, així, l'existència de controls realitzats per subjectes privats tendents a certificar el compliment de normes públiques. Segons com s'articulin aquests controls estarem, o bé davant una manifestació de l'autoregulació declarativa o bé davant un supòsit d'exercici privat de funcions públiques o d'autoritat. També es troben, però, controls públics tendents a garantir el compliment de normes i/o controls privats. En aquest cas, indiscutiblement, ens trobem davant una concreta manifestació de la regulació pública de l'autoregulació.

La regulació pública de l'autoregulació no respon a cap de les formes clàssiques d'intervenció estatal en la societat, si bé es pot reconduir parcialment a l'acció de foment. No obstant, aquesta acció de foment, per una banda, és només una de les possibles manifestacions de la regulació pública de l'autoregulació i, per altra banda, es produeix mitjançant estímuls que no responen sempre a l'activitat pública de foment, en el seu sentit tradicional

La regulació pública de l'autoregulació és una nova forma d'intervenció indirecta que, sota una aparent retirada de l'Estat, amaga nivells d'intervenció en la societat històricament desconeguts. Responen a aquesta tècnica, entre d'altres: les recomanacions i declaracions generals, contingudes a normes jurídiques, de recolzament a l'autoregulació; les reglamentacions públiques que preveuen l'atorgament de subvencions i ajuts públics per l'adopció de sistemes voluntaris d'autoregulació; o les amenaces públiques tendents a l'establiment d'una regulació més severa en un determinat sector si no s'assoleixen, mitjançant l'autoregulació, determinades finalitats públiques.

També són manifestacions d'aquesta tècnica la denominada regulació del context de l'autoregulació, que inclou, per una banda, l'establiment de sistemes de control de l'autoregulació i, per altra banda, la fixació legal o reglamentària, entre d'altres de: les finalitats que ha de complir l'autoregulació; les normes procedimentals aplicables a l'adopció d'instruments d'autoregulació; la composició dels organismes d'autoregulació; i els requisits relatius a la capacitat tècnica o a la imparcialitat que són exigibles als subjectes que participen en l'autoregulació. D'aquesta manera s'intenta que les garanties bàsiques que serien exigibles a una determinada manifestació d'activitat pública s'apliquin també a l'autoregulació.

La regulació pública de l'autoregulació es manifesta, d'una banda, en un sentit ascendent, quan l'Estat adverteix els avantatges que ofereix l'autoregulació i li atribueix concrets efectes públics; i, d'altra banda, en un sentit descendent, quan el desenvolupament de l'autoregulació és fomentat, controlat o fins i tot imposat, per la legislació.

En els supòsits en els que existeix una complementarietat entre l'autoregulació i la regulació pública de l'autoregulació, amb independència de quin sigui el seu grau o intensitat, estem davant l'autoregulació regulada. L'autoregulació regulada, per les seves característiques, és especialment idònia per esdevenir un complement o un substitut de l'activitat pública, ja que tendeix igualment a la satisfacció dels interessos generals.

No es pot deixar de tenir en compte que l'expressió "autoregulació regulada" és problemàtica degut, principalment, a que se li sumen els problemes derivats de la indeterminació dels termes "regulació" i "autoregulació". No deixa de ser, en tot cas, un instrument de regulació pública especialment útil per portar a terme de forma indirecta la funció pública de garant de la seguretat, tradicionalment assumida de forma directa pels poders públics. L'autoregulació regulada és una reglamentació pública de l'auto-normació privada, un control públic de l'autocontrol privat i, en tots els casos, una intervenció pública indirecta sobre processos socials especialment complexes.

### **3.3. Les formes i instruments d'autoregulació: l'autoregulació resolutòria.**

En l'exposició precedent s'ha posat de manifest que el fenomen que pretén explicar-se doctrinalment sota el terme "autoregulació" no inclou només el procés d'aprovació de normes per part dels seus destinataris. Aquest és, evidentment, el seu sentit etimològic. Però ja s'ha explicat que l'autoregulació que és rellevant per aquest estudi fa referència a un peculiar procés de col·laboració de la societat en l'assoliment de finalitats públiques. Diversos subjectes i organitzacions privades demostren, en concret, la seva capacitat de millorar la garantia de la seguretat, mitjançant l'exercici de funcions paral·leles a les tradicionalment atribuïdes als poders legislatiu, executiu i judicial. L'activitat d'autoregulació es concreta doncs, en l'elaboració, aprovació i establiment de normes –autoregulació normativa-, en el control i certificació del compliment d'aquestes normes –autoregulació declarativa- i en la resolució de conflictes – autoregulació resolutòria-.

L'autoregulació resolutòria inclou un ampli ventall d'instruments, que denoten l'existència d'una gran diversitat de formes d'articulació possibles entre la regulació pública i l'autoregulació. Els principals instruments d'autoregulació resolutòria són, per una banda, els denominats sistemes d'autocontrol i autodisciplina i, per altra banda, els procediments de mediació, conciliació i arbitratge.

Els sistemes d'autocontrol i autodisciplina es caracteritzen per la resolució de conflictes entre membres d'una mateixa organització sobre l'aplicació de normes aprovades per aquests membres o voluntàriament acceptades pels mateixos. Es tracta, doncs, d'una autoregulació de caràcter resolutori que recau sobre l'aplicació de normes privades que també són fruit de l'autoregulació. Els mecanismes de control de l'aplicació de normes i de resolució de conflictes en els sistemes d'autocontrol es concreten, normalment, o bé en l'establiment de procediments disciplinaris o bé en l'establiment de procediments arbitrals. D'acord amb això, els instruments en els que normalment es manifesta l'autoregulació resolutòria en els sistemes d'autocontrol són les sancions disciplinàries i les resolucions arbitrals.

L'autoregulació resolutòria, però, va molt més enllà de la resolució de conflictes derivats de l'aplicació de normes privades. Inclou qualsevol mecanisme a través del qual es resolen els conflictes al marge del sistema administratiu o judicial. I, com és sobradament conegut, entre aquests mecanismes, s'inclouen indiscutiblement la mediació, la conciliació i l'arbitratge. Aquests mecanismes, en tant que manifestació de l'autoregulació regulada, inclouen elements que denoten el seu origen social i elements que denoten el seu interès, control i regulació per part dels poders públics.

Els mecanismes d'autocontrol són els que tenen, probablement, menys ingredients propis de la regulació pública. El legislador es limita a reconèixer l'autonomia de determinades organitzacions i són aquestes les que, mitjançant la utilització d'instruments d'origen negocial, s'autoregulen. Cada vegada és més freqüent, però, que els poders públics prenguin en consideració l'activitat privada d'autocontrol, de manera que les seves resolucions d'aquestes organitzacions comencen a ser tingudes en compte, amb efectes diversos, en les resolucions judicials.

Pel que fa a la mediació, la conciliació i l'arbitratge, es pot dir que són, en els seus orígens, mecanismes purs d'autoregulació, en la mesura en què poden funcionar de manera completament informal, i pràcticament al marge de

qualsevol regulació pública. Però també sembla evident que, a l'actualitat, no es sap concebre aquests instruments al marge del seu reconeixement i previsió legal. Els poders públics, segons els casos, defineixen els conflictes que poden resoldre's d'acord amb aquests mecanismes, estableixen, en el seu cas, alguns requisits procedimentals a seguir i els hi reconeixen determinats efectes. No cal dir que la intensitat de la regulació pública pot ser molt diversa.

L'autoregulació regulada de caràcter resolutori és la menys estudiada doctrinalment, almenys des de la perspectiva teòrica que s'apunta en aquest treball. En canvi, els seus principals instruments no només tenen una llarga tradició pràctica sinó que també han estat estudiats des de innumbrables perspectives teòriques, donant lloc a una literatura realment inabastable. Només des del punt de vista jurídic, la mediació, la conciliació i l'arbitratge, en tant que mecanismes alternatius a la resolució judicial de conflictes han estat estudiats preferentment per experts en Dret processal. Ara bé, com que aquests mecanismes tenen una aplicació i una problemàtica concreta en diverses branques jurídiques, es poden trobar molts estudis, per exemple: sobre la conciliació i la mediació en l'àmbit laboral; l'arbitratge i els sistemes d'autocontrol en el Dret mercantil i en el Dret civil; l'aplicació de mecanismes alternatius en el Dret Administratiu; o la mediació en el Dret penal. Aquesta enumeració, no només no és exhaustiva, sinó que no té en compte ni la literatura dedicada a l'aplicació pràctica d'aquests instruments ni la literatura provinent d'altres àmbits de coneixement, com la sociologia o la psicologia social.

El que es vol posar de manifest amb aquesta enumeració és que aquest treball no pot abastar totes les perspectives doctrinals existents sobre els mecanismes alternatius a la resolució de conflictes. Tot i això no està de més apuntar que, paral·lelament amb el tractament clàssic i sectorial d'aquests instruments, el seu estudi d'aquests s'ha vist notablement enriquit amb la perspectiva unitària i multidisciplinària aportada per la denominada teoria de la resolució de conflictes<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Segons exposa J. BURTON, a "La resolución de conflictos como sistema político, Instituto de Análisis y Resolución de Conflictos", George Mason University, Fairfax, Virginia,

Aquesta teoria es caracteritza per la seva vocació universalista, en la mesura en què considera que el conflicte i la resolució del mateix són fenòmens universals. D'acord amb aquest plantejament es defensa que hi ha explicacions genèriques sobre el comportament humà que ofereixen mitjans alternatius de resolució de problemes que tenen una aplicació a tots els nivells socials i a totes les societats. No cal dir que un plantejament tant ambiciós presenta múltiples debilitats i limitacions, com es posa de manifest en algunes de les crítiques fonamentades que se li han plantejat<sup>74</sup>. Això no obstant, aquesta teoria alerta sobre els problemes dels denominats instruments alternatius a la resolució de conflictes si, tal com està passant en l'actualitat, la seva aplicació es concentra en el procés (en l'estratègia, en el procediment, en la millora de la comunicació entre les parts) i en el resultat (en l'acord), però no incideix en l'arrel del conflicte.

En aquest sentit, la resolució de conflictes implica una aproximació al conflicte des de mètodes analítics que es dirigeixen a l'origen del problema. En aquest context s'empra l'expressió resolució de conflictes com a oposat una mera gestió o ajustament del mateix, que s'orienta a un resultat que, d'acord amb les parts implicades, és una solució permanent al problema. En la mesura en què busca accedir a les fonts del problema, la resolució del conflicte pretén anar més enllà de la solució puntual d'un conflicte determinat, transcendeix la disputa immediata i pretén analitzar la naturalesa genèrica del problema, contribuint a l'eliminació de les seves fonts i ajudant a la prevenció d'altres processos<sup>75</sup>.

---

2000, consultat a: <http://www.gmu.edu/depts/icar/LaResolucion.pdf>, el coneixement de la resolució de conflictes s'ha d'expandir mitjançant la seva consideració com una "disciplina unidisciplinària". Es una disciplina unidisciplinària perquè, a diferència de les disciplines tradicionals, que parteixen d'una visió parcial de l'individu, la resolució de conflictes considera a l'esser humà en la seva totalitat, abastant la personalitat i les diferències culturals i tractant a la persona en la societat total.

<sup>74</sup> Una crítica encertada a aquests plantejaments, i que afecta a les bases mateixes de la vocació universalista de la teoria de conflictes es pot trobar a: K. AVRUCH i P. BLACK, "La resolució de conflictes en marcos interculturales: problemas y perspectivas", consultat a: <http://www.gmu.edu/departments/ICAR/intercultu.pdf>

<sup>75</sup> Sobre aquesta teoria vegeu: J. BURTON, "La resolució de conflictos como sistema político, Instituto de Análisis y Resolución de Conflictos", op. cit.; i E. VINYAMATA, *Manual de prevención y resolución de conflictos. Conciliación, mediación y negociación*, Ariel, Barcelona, 2002.

## **4. La mediació: especial consideració a la mediació comunitària.**

Les reflexions precedents, sobre l'existència d'una literatura inabastable en l'àmbit dels denominats instruments alternatius a la resolució de conflictes, són plenament traslladables a l'àmbit més concret de la mediació. És per això que, en aquest apartat, es tractaran només alguns aspectes de la mateixa que són especialment rellevants per el nostre objecte d'estudi.

La consideració especial de la mediació, entre els diversos instruments d'autoregulació resolutori esmentats, es justifica pel paper que està cridada a jugar aquesta institució específicament en l'àmbit dels conflictes comunitaris. Com es veurà a continuació, la mediació té molts àmbits i contextos d'aplicació possibles. És, probablement, el més flexible dels instruments d'autoregulació resolutori. Però el que més interessa en aquest treball de la mediació són les perspectives teòriques que avalen la seva aplicació en la resolució de conflictes veïnals, en els petits conflictes de barri i en els conflictes derivats de la delinqüència juvenil i la petita delinqüència.

### **4.1. Antecedents i àmbits d'aplicació de la mediació.**

Resulta interessant assenyalar que, gairebé totes les investigacions que enfronten l'estudi de la mediació i, en general de les denominades tècniques alternatives a la resolució de conflictes, destaquen el paral·lelisme entre aquests sistemes amb antecedents històrics diversos, d'origen remot.

S'afirma que la mediació existeix des de sempre, des de que l'home viu en comunitat, ja que és segurament el mecanisme més rudimentari de resolució de controvèrsies entre individus o entre grups. La mediació, segons aquesta perspectiva, és connatural a qualsevol funcionament en comunitat<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> M. B. SAN MARTÍN LARRINOVA, *La mediación como respuesta a algunos problemas jurídico-criminológicos*, Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, Bilbao, 1997, p. 34.



En els estudis sobre els sistemes alternatius a la resolució de conflictes a Estats Units s'ha posat de manifest, per exemple, la forma amb que certs grups religiosos o grups ètnics d'immigrants resolien les seves diferències dins de les seves pròpies comunitats a través de la mediació dels ministres de l'Església o dels avis. Aquests antecedents ens remetent a la noció de comunitat i a l'existència d'un grup social dotat de les seves pròpies normes, els seus propis sistemes d'autoritat i les seves formes peculiars de resolució de conflictes. Cercant en antecedents encara més remots es posa de relleu que, en una determinada forma d'estructuració jeràrquica de la societat, aquesta realitat era del tot constatable<sup>77</sup>.

Deixant de banda aquests antecedents remots, es poden situar els antecedents més pròxims de la mediació en el desenvolupament de les tècniques proposades pel moviment "Alternative Dispute Resolution" (ADR). Aquest moviment, de tendència clarament iusprivatista, es complementa amb altres perspectives que han afavorit la seva expansió a àmbits molt diferents als inicialment previstos. En concret, per impuls del denominat moviment de "Justícia Restaurativa" la mediació s'està estenent a àmbits de clara rellevància pública i, destacadament, a l'àmbit penal. En els apartats següents s'intenta oferir una visió esquemàtica i merament introductòria als trets principals d'aquests dos moviments.

#### **4.1.1. La mediació com una de les tècniques proposades pel moviment "Alternative Dispute Resolution" (ADR).**

El moviment, conegut amb les sigles ADR (*Alternative Dispute Resolution*) té els seus orígens a Estats Units, aproximadament en els anys setanta del segle passat, tot i que el seu desenvolupament i expansió al continent europeu ha estat més recent. Aquest moviment sorgeix, com descriptivament s'intueix amb la seva denominació, com un model alternatiu al sistema judicial de resolució de controvèrsies.

---

<sup>77</sup> L.M. FRIEDMAN, "Claims, disputes, conflicts and the modern welfare state", a M. CAPPELLETTI (COORD.), *Access to Justice and the Welfare State*, European University Institute, 1981, pp. 253

La necessitat de cercar una alternativa a la judicialització dels assumptes es planteja perquè es constata: un augment progressiu de la litigiositat i un consegüent col·lapse dels tribunals; unes limitacions pressupostaries, derivades de la crisi de l'Estat social, que impedeixen invertir més en despeses judicials; un sentiment creixent de que falten mecanismes privats de solució de controvèrsies; i la constatació de la incapacitat intrínseca del sistema judicial de garantir una justícia per a tothom. Aquesta recerca de solucions alternatives s'emmarca en un moviment típicament anglosaxó, denominat *moviment de lliure accés a la justícia*, i en el moviment filosòfic de pensament *Critical legal Studies*<sup>78</sup>.

En aquesta línia de pensament les "Alternative dispute resolution" (ADR) poden definir-se com "mecanismes que intenten resoldre disputes, principalment al marge dels tribunals, mitjançant medis no judicials"<sup>79</sup>. La característica comú que tenen tots els mecanismes o tècniques d'ADR és la participació i el protagonisme de les parts en tot el procés de resolució del conflicte. Segons quina sigui la tècnica emprada, el protagonisme de les parts s'estén a tot el procés, incloent la decisió sobre l'acord que posa fi al conflicte, o només a alguns aspectes del mateix, deixant la resolució final en mans de un tercer.

En principi, les clàssiques tècniques d'ADR són diverses i normalment es classifiquen en funció del grau de participació i protagonisme de les parts en el procés de resolució el conflicte i del grau d'intervenció d'un tercer. En aquest sentit es parla principalment de la negociació, la mediació, la conciliació i l'arbitratge.

En la negociació són les parts, sense intervenció d'un tercer, les que cerquen la solució del conflicte. En la mediació, hi intervé un tercer en la resolució del conflicte, però sense oferir cap solució al mateix. La funció del mediador és

---

<sup>78</sup> S. BARONA VILAR, *Solución extrajudicial de conflictos. "Alternative dispute resolution" (ADR) y Derecho Procesal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p. 49.

<sup>79</sup> M. CAPPELLETTI, "Alternative Dispute Resolution Processes Within the Framework of the World-Wide Access-to-Justice Movement", *The Modern Law Review*, Vol. 56, núm. 3, 1993, pp. 282-296.

únicament intentar apropar les parts, llimar les seves diferències i facilitar que finalment el conflicte es resolgui. En la conciliació també intervé un tercer que, juntament amb les funcions mediadores, proposa, en el seu cas, una possible via de resolució del conflicte, que les parts poden o no acceptar. I, finalment, en l'arbitratge és un tercer imparcial qui resol el conflicte.

La pràctica de l'aplicació d'aquests mecanismes a Estats Units ha donat lloc a interessants combinacions en la seva utilització. En concret, poden trobar-se experiències, com la dels denominats tribunals de diverses portes, en les que es porta a terme una anàlisi previ del conflicte i dels interessos de les parts en el mateix per tal de oferir, per cada cas, el mecanisme més adequat de resolució<sup>80</sup>.

En tot cas, tot i que les tècniques d'ADR són molt diverses, tenen algunes característiques comuns, que han estat destacades per la doctrina. En concret, aquestes tècniques, en la seva configuració més habitual, es caracteritzen<sup>81</sup>: a) per intentar mantenir una posició intermèdia entre els interessos divergents de les parts en el conflicte; b) per ser vies menys formals que el procés judicial que, en la majoria dels casos, es basen en una concepció privatista i individualista del conflicte plantejat; c) per una major participació dels interessats en la configuració i desenvolupament del procediment de resolució del conflicte (en aquest sentit es posa de manifest que, en la mesura que els interessats poden formar part –o tenir la sensació de formar part- en la recerca de la solució, se senten més obligats a acceptar el resultat assolit per aquesta via).

La doctrina espanyola, analitzant experiències diverses de dret comparat, ha proposat incloure, entre els instruments de resolució alternativa de conflictes, els sistemes d'autocontrol previstos per a la resolució de conflictes en l'àmbit

---

<sup>80</sup> W. E. DAVIS, "Diseño de sistemas para resolver conflictos: la experiencia con Multipuertas en Estados Unidos", a J. GOTTHEIL i A. SCHIFFRIN (Comp.), *Mediación: una transformación en la cultura*, Paidós, Buenos Aires, Barcelona, México, 1996, pp. 191-205.

<sup>81</sup> L.R. SINGER, *Resolución de conflictos. Técnicas de actuación en los ámbitos empresarial, familiar y legal*, Paidós, Buenos Aires, 1996 [traducció de *Settling Disputes: Conflict Resolution in Business, Families, and the Legal System*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1990] pp. 16-17.

de la publicitat i dels mitjans de comunicació. En concret, Silvia Barona qualifica aquests mecanismes alternatius com a sistemes d'autoregulació<sup>82</sup>. En relació a aquesta proposta val a dir que resulta encertada en quant a la consideració dels esmentats instruments com a mecanismes alternatius a la resolució de conflictes. També és cert que són mecanismes d'autoregulació. Cal assenyalar, però la consideració com a sistema o instrument d'autoregulació és extensible a tots els sistemes alternatius de resolució de conflictes. En concret, en aquest treball es proposa, en la línia oberta per la "Comunitat Austríaca de Recerca" (*Österreichische Forschungsgemeinschaft*), la consideració de tots els instruments alternatius de resolució de conflictes com a instruments d'autoregulació, més en concret, com a instruments d'autoregulació regulada de caràcter resolutori<sup>83</sup>.

En tot cas, el que interessa destacar és que aquest moviment alternatiu a la justícia tradicional ha tingut un desenvolupament i una expansió molt ràpides. L'aplicació pràctica de l'ADR, iniciada a EEUU i en relació a principalment a procediments del sector privat, s'ha estès arreu del món en un nombre cada vegada més ampli de procediments i matèries. El fet que les alternatives a l'administració de justícia es desenvolupin en el marc d'una crisi sense precedents del sistema judicial fa que l'ampliació dels seus àmbits d'aplicació sembli no tenir aturador<sup>84</sup>.

L'abast del fenomen es fa encara més palès si es té en compte l'impuls oficial de la Unió Europea a través, per exemple, de la Recomanació R (86) 12, de 1986, del Consell de Ministres als Estats membres de la CEE, en la que es reconeix expressament que la sobrecàrrega dels tribunals pot afectar als drets dels justiciables i es recomana que es fomenti la implantació de vies alternatives. En la mateixa línia cal destacar el Llibre Verd sobre modalitats

---

<sup>82</sup> S. BARONA VILAR, *Solución extrajudicial de conflictos...*, op. cit., pp. 116 i ss.

<sup>83</sup> J. NAUTZ, E. BRIX, i G. LUF, (Hrsg): *Das Rechtssystem zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Zur Rolle gesellschaftlicher Selbstregulierung und vorstaatlicher Schlichtung*, Passagen Verlag, Wien, 2001. En relació a aquests aspectes vegi's també: M.DARNACULLETA GARDELLA, "El sistema jurídic entre l'Estat i la societat. Sobre el paper de l'autoregulació social i l'arbitratge previ": Crònica del Seminari celebrat a l'Acadèmia Diplomàtica de Viena els dies 30 i 31 de març del 2000, *Autonomies. Revista catalana de Dret Públic*, núm. 26, 2000, pàgines 313 a 316.

<sup>84</sup> Considerant aquests aspectes J. P. BONAFE-SCHMIDT, a "Les alternatives à la justice, *IURIS* (Centre d'Estudis Jurídics i de Formació Especialitzada de la Generalitat de Catalunya) núm. 4, 1995, ha qualificat aquest moviment de "fenòmen social".

alternatives a la solució de conflictes en matèria civil i mercantil de l'any 2002 i el Codi de Conducta de mediadors, que va ser aprovat per una ampla majoria d'experts en mediació i va ser adoptat a l'octubre de 2004 per la Comissió i sotmès al Parlament i al Consell Europeu com a Directiva marc sobre la Mediació [Proposta de Directiva del Parlament Europeu i del Consell de 22 d'octubre de 2004, sobre certs aspectes de la mediació en assumptes civils i mercantils].

Tant en la pràctica com en l'àmbit del seu reconeixement legislatiu –i també, com es veu, en l'àmbit de la Unió Europea-, els principals àmbits d'aplicació dels mecanismes alternatius a la resolució de conflictes segueixen essent els propis del dret privat: el sector empresarial (per a la resolució de controvèrsies dins les empreses i en les seves relacions comercials); el dret de família i el dret del consum. Però aquests mecanismes s'estan intentant aplicar, no sense problemes doctrinals –almenys a Europa- també als conflictes sorgits entre l'Administració i els ciutadans i a l'àmbit del dret penal<sup>85</sup>.

L'aplicació de mecanismes alternatius a la resolució de conflictes en l'àmbit administratiu i penal està vinculada al fenomen d'utilització d'instruments de dret privat per part dels poders públics i ve recolzada per corrents de pensament diverses. En concret, en l'extensió la mediació en l'àmbit penal hi té molt a veure el recolzament aportat pel moviment de Justícia Restaurativa.

#### **4.1.2. L'extensió dels àmbits d'aplicació i de les finalitats de la mediació com a conseqüència del moviment de “Justícia Restaurativa”.**

Al tractar les conseqüències de la crisi de l'Estat social en el sistema judicial s'han posat de manifest alguns dels factors que expliquen l'aparició del moviment de “Justícia Restaurativa”. En l'anàlisi d'algun d'aquests factors, especialment els vinculats a la crisi i al col·lapse de les institucions judicials, es constata que el moviment ADR i la Justícia Restaurativa s'impulsen mútuament

---

<sup>85</sup> Per una visió general vegi's: S. BARONA VILAR, *Solución extrajudicial de conflictos...*, op. cit.

i comparteixen alguns punts de partida. Això no obstant, la Justícia Restaurativa va molt més enllà en els seus objectius i plantejaments. És un moviment vinculat doctrinalment a certs corrents de la Criminologia i, en concret, ha estat impulsat per les teories abolicionistes<sup>86</sup> i per les aportacions teòriques i pràctiques de la moderna Victimologia<sup>87</sup>.

En termes molt generals es pot dir que, enfront el model de justícia retributiva, que es concentra en la figura del delinqüent i que té per finalitat l'atribució de culpes i l'administració de penes, el model de justícia restaurativa pren també en consideració el paper de la víctima i li atorga un paper rellevant en la resolució del conflicte amb el victimari. La justícia restaurativa reconeix que el fet delictiu lesiona la víctima, a la comunitat i també al transgressor de la llei, i pretén articular mecanismes que reparin el dany causat a aquestes parts. Per això suposa la incorporació, no només mecanismes alternatius a la resolució de conflictes, sinó també de mesures alternatives a la pena convencional<sup>88</sup>.

Entre les experiències del dret comparat que suposen l'aplicació pràctica de la mediació en l'àmbit penal es pot fer esment als programes de mediació implantats a Estats Units sota de denominació de *Victim-Offender Mediation* (VOM)<sup>89</sup>; i a l'experiència Alemanya del sistema que ells denominen TOA (*Täter-Opfer-Ausgleich*), i que consisteix en posar en contacte l'autor amb la víctima buscant com a solució la reparació econòmica pels danys que s'hagin

---

<sup>86</sup> Les teories abolicionistes interpreten el sistema penal com un mecanisme indegut d'apropiació per part de l'Estat dels conflictes entre el delinqüent i la víctima i proposen un retrobament directe entre la víctima i el victimari. Sobre aquests aspectes vegi's: N. CHRISTIE, "Conflicts as Property", *British Journal of Criminology*, vol 17, núm. 1, [consultat a la versió espanyola publicada a J. MAIER (Comp.), *De los delitos y de las víctimas*, Ad Hoc, Buenos Aires, 1992]. Si bé els aspectes més radicals de les teories abolicionistes han comportat la seva inaplicació pràctica, aquest corrent ha posat sobre la taula alguns problemes importants del sistema penal clàssic.

<sup>87</sup> Sobre la victimologia, com a ciència integrada en el sistema jurídic-penal i la criminologia, vegi's, entre molts altres: G. LANDROVE DÍAZ, *La moderna Victimología*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998; E. LARRAURI, *Victimología: presente y futuro. Hacia un sistema de alternativas*, PPU, Barcelona, 1993; Així com les obres col·lectives coordinades per L. M. REYNA ALFARO, *Derecho penal y Victimología*, Ed. Jurídicas Cuyo, Mendoza, Argentina, 2003; i *Victimología y victimodogmática. Una aproximación al estudio de la víctima en el Derecho penal*, Ara Editores, Lima, Perú, 2003.

<sup>88</sup> E. LARRAURI, "Tendencias actuales de la Justicia Restauradora", a F. Pérez Álvarez (Ed.), *In Memoriam alexandra Baratta*, E. Universidad de Salamanca, 2004, pp. 439-463.

<sup>89</sup> Sobre aquest tema vegi's G. BROWN, "The Use of Mediation to Resolve Criminal Cases: A Procedural Critique", *Emory Law Journal*, 1994, pp. 1247-1248; i T. URBAN GUILL, "Framework for Understanding and Using ADR", *Tulane Law Review*, vol. 71, 1997, p. 1327.

pogut ocasionar. Aquests sistemes s'apliquen preferentment a la delinqüència juvenil i els conflictes derivats de la mateixa es resolen a través del procediment de la mediació, com a via per a que un tercer pugui acostar els interessos d'ambdues parts, que satisfaci a la víctima i que comporti una ajuda als menors joves, mitjançant ajuda psicològica i pedagògica per evitar futures actuacions que s'emmarquin en l'àmbit de la punibilitat<sup>90</sup>. Aquestes experiències, i d'altres models de dret comparat<sup>91</sup>, han servit de base a la implantació a Catalunya d'un dels sistemes de mediació més avançats en l'àmbit de la delinqüència juvenil<sup>92</sup>.

Els resultats positius obtinguts en l'aplicació de la mediació a l'àmbit de la delinqüència juvenil avalen les propostes del moviment de justícia restaurativa, d'estendre també la seva aplicació a l'àmbit penal<sup>93</sup>. No es poden desconèixer, però, els riscos que comportaria una generalització de la mediació en l'àmbit penal, tant pel que fa a la garantia dels interessos de la societat en general com pel que fa a les garanties del delinqüent<sup>94</sup>.

Tot i que aquestes i d'altres crítiques han estat enfrontades amb sòlids arguments pels defensors de la justícia restaurativa<sup>95</sup>, l'aplicació de la mediació en l'àmbit penal ha de ser presa en consideració amb mesura. S'ha de prendre molt seriosament, en aquest sentit, el paper de la mediació en la resolució de conflictes que es troben en l'àmbit penal i que, probablement, no haurien de ser-hi. Així, fenòmens vinculats a determinat tipus de delinqüència juvenil, a la delinqüència menor, o a determinats supòsits derivats de la denominada

---

<sup>90</sup> H. BESSEL, „Jugenddelinquenz: Eine Herausforderung für die Jugendhilfe. Erfahrungen mit einem kommunikati-interaktiven Beratungs-und Mediationangebot“, *ZfJ*, núm. 12, 1994, pp. 504 i 505.

<sup>91</sup> Per una visió global dels diversos models de dret comparat vegi's: E. HIGHTON, G. ÁLVAREZ i C. GREGORIO, *Resolución alternativa de disputas y sistema penal. La mediación penal y los programas víctima-victimario*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1998, pp. 154 a 198.

<sup>92</sup> J. FUNES ARTIAGA (Dir.), *Mediació i Justícia juvenil*, Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, Departament de Justícia, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1994.

<sup>93</sup> D. ROSSNER, i altres, *La mediación penal*, Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1999.

<sup>94</sup> Entre d'altres: S. MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal, Parte General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 687 i ss.; i J. M. SILVA SÁNCHEZ, “Sobre la relevancia jurídico-penal de los actos de reparación”, *Revista del Poder Judicial*, núm. 45, 1997.

<sup>95</sup> Vegi's, per tots, l'excel·lent treball de L. F. GORDILLO SANTANA, *La justicia restaurativa y la mediación penal*, Iustel, Madrid, 2007, en especial pp. 152 a 181.

“administrativització” del dret penal<sup>96</sup>, probablement trobarien millor resposta en la mediació i d’altres sistemes alternatius a la justícia que no pas en l’àmbit penal tradicional. Però resulta molt discutible la seva extensió a tota mena de delictes.

En tot cas, un àmbit, que inclou també la solució de conflictes penals i que es presta especialment a la utilització de mecanismes alternatius és l’àmbit propi dels conflictes veïnals, que dóna lloc a la denominada mediació comunitària.

#### **4.1.3. La mediació en l’àmbit de les relacions veïnals: la denominada mediació comunitària.**

L’aplicació de la mediació a l’àmbit de les relacions veïnals prové principalment de l’experiència dels Estats Units i ha donat lloc a la denominada mediació comunitària. En aquest país, per tal d’accelerar el procés d’alguns casos de criminalitat menor es va optar per la creació de centres i programes diversos, amb diferents graus de vinculació als tribunals ordinaris, encarregats de resoldre els conflictes entre els autors de determinats actes vandàlics i les víctimes del mateixos.

Entre els anys 70 i 80 es va produir un creixement exponencial tant del nombre de centres de mediació comunitària com de les matèries encarregades als mateixos<sup>97</sup>. El creixement del nombre de centres de mediació comunitària a EEUU contrasta amb els problemes de finançament que ha d’afrontar. Aquests problemes expliquen que aquest sistema s’hagi anat nodrint principalment de voluntaris i que els centres de mediació s’ubiquin normalment en edificis d’oficines, esglésies i hospitals. També hi ha centres veïnals que tenen la seva seu a botigues, escoles o fins i tot en els mateixos jutjats i que reben, indistintament, la denominació de instituts de mediació o juntes comunals.

---

<sup>96</sup> J. M. SILVA SÁNCHEZ, *La expansión del Derecho penal. Aspectos de política criminal en las sociedades post-industriales*, Civitas, Madrid, 2001, pp. 130 i ss.

<sup>97</sup> K. GORVER DUFFY, “Introducción a los Programas de Mediación Comunitaria: pasado, presente y futuro”, a K. G. DUFFY, J. W. GROSCHE I P. V. OLCZAK, *La mediación y sus contextos de aplicación: una introducción para profesionales e investigadores*, [traducción a cargo de M. A. Garoz], Paidós, Barcelona, 1996, p. 57.



Donat que en la iniciativa de la implantació d'aquests programes hi estan involucrats actors directament vinculats a un àmbit territorial concret molt delimitat –aquests actors són principalment, els fiscals i tribunals locals i els municipis, però també actors socials diversos, com esglésies o fundacions privades-, els programes de mediació comunitària són molt diversos i reflecteixen una problemàtica local molt concreta. Alguns programes resolen principalment casos de delinqüència menor, com violacions de domicili, assetjaments i petits robatoris. Altres se centren en la resolució de disputes civils, vinculades principalment als problemes derivats dels contractes d'arrendaments urbans, però que abasten també les queixes dels consumidors, les disputes veïnals i alguns conflictes familiars. En altres casos els centres de mediació administren assumptes penals i civils i, en alguns casos, inclouen projectes concrets de reconciliació entre la víctima i el delinqüent.

Un exemple paradigmàtic d'aquest model de mediació comunitària l'ofereix el centre de Justícia Veïnal de Chicago. Aquest centre és una organització sense ànim de lucre, amb un personal compost per set persones a temps complert i cent cinc mediadors voluntaris. Aquest centre, resol disputes entre persones que tenen alguna mena de relació continua: veïns, arrendadors i arrendataris, comerciants i consumidors o membres d'una mateixa família. Entre els conflictes més habituals plantejats davant aquest centre destaquen els sorolls, els danys a la propietat, els furtus i les agressions. En un estudi realitzat sobre la conducta i l'efectivitat del mediador en aquest i en altres centres de mediació comunitària s'ha posat de relleu que, amb total independència de la titulació i la formació professional dels mediadors, el que cal potenciar són determinades habilitats personals, juntament amb el coneixement de tècniques i tàctiques concretes de mediació<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> P.J. CARNEVALE, L. PUTNAM, D.E. CONLON y K.M. O'CONNOR, "La conducta y la efectividad del mediador en la mediación comunitaria", K. G. DUFFY, J. W. GROSCH I P. V. OLCZAK, *La mediación y sus contextos de aplicación...*, op. cit., p. 164.

Un model diferent, però també interessant, és el que ofereix el Centre de Justícia Veïnal de Houston, que està directament vinculat a l'Associació d'Advocats i en el que aquests professionals hi juguen un destacat paper<sup>99</sup>.

En tot cas, si els aspectes relacionats amb els requisits per a ser mediador són habitualment problemàtics i discutits, l'èxit de la mediació portada a terme per voluntaris –sotmesos això si, a uns programes concrets de formació de curta durada- ofereix, almenys en l'àmbit de la mediació comunitària, sòlids arguments als que critiquen la fixació legal d'un determinat sistema d'acreditació<sup>100</sup>.

Entre els àmbits d'aplicació de la mediació comunitària cal destacar també el paper que pot arribar a jugar la mediació intercultural –que pretén afavorir el procés d'integració dels immigrants en la població d'acollida- i la mediació en àmbits educatius.

Cal prestar especial atenció a la mediació en àmbits educatius, ja que, en funció de la seva configuració, pot arribar a jugar un paper importantíssim en la prevenció de la delinqüència. Cal advertir, però, que aquesta forma de mediació pot tenir, de fet, dos objectius i formes de configuració diferents, en funció de l'orientació de procedència. Una orientació, és la que propugna la mediació a l'aula com a instrument de foment de l'aprenentatge cooperatiu, amb l'objectiu d'assolir millors resultats acadèmics i socials<sup>101</sup>. Una altra orientació, molt més interessant des del punt de vista dels objectius d'aquest treball, és la que prové del “moviment pau i justícia” i que adapta una visió ampla del conflicte i es preocupa d'assumpes com la pau mundial i la violència

---

<sup>99</sup> L. RAY. “El sistema legal descubre nuevas herramientas: las técnicas de resolución de disputas”, a K. G. DUFFY, J. W. GROSCH I P. V. OLCZAK, *La mediación y sus contextos de aplicación...*, op. cit., p. 231.

<sup>100</sup> A. M. DAVIS, “Como asegurar servicios de mediación de alta calidad: el asunto de la acreditación”, K. G. DUFFY, J. W. GROSCH I P. V. OLCZAK, *La mediación y sus contextos de aplicación...*, op. cit., pp. 249 i ss.

<sup>101</sup> Aquesta orientació té els seus orígens en l'esfera de la psicologia educativa acadèmica i està vinculada als conceptes d'aprenentatge cooperatiu a l'aula: D. JOHNSÓN i R. JOHNSÓN, “The socialization and achievement crisis: Are cooperative learning experiences the solution?”, a L. Bickman (ed.), *Applied social psychology annual*, Beverly Hills, Sage, 1983.

comunitària<sup>102</sup>. Aquest moviment pretén afavorir la creació de valors basats en la no violència, el respecte als drets humans, l'enteniment intercultural, la tolerància i la solidaritat el lliure accés a la informació i l'enfortiment i participació. El seu objectiu és contribuir a la transformació de la societat, dotar als estudiants de capacitats autorregulatives i d'habilitats perdurables, que els facin ciutadans, justos, democràtics i pacífics<sup>103</sup>.

Com es pot veure, en tots els casos la mediació comunitària pretén fomentar el protagonisme dels ciutadans en la resolució de les seves pròpies disputes. En la seva configuració més característica, però, aquesta forma de mediació està vinculada també a valors com la pau i la solidaritat, i tendeix a la creació de xarxes de relació que permetin recuperar la noció de comunitat, principalment en àmbits urbans o en nuclis especialment desestructurats<sup>104</sup>.

## **4.2. Concepte, elements i naturalesa de la mediació.**

Un cop analitzats alguns antecedents i àmbits d'aplicació de la mediació es pretén oferir una aproximació conceptual a la mediació, en la que es diferencien els seus elements essencials, entenent per tals els que defineixen la institució com a tal, i els seus elements accessoris. Entre els elements accessoris s'hi troben alguns trets fonamentals per a l'èxit de la mediació, sobre els quals, però, no hi ha consens, probablement perquè la seva configuració depèn de l'àmbit concret d'aplicació de la mediació. Així, entre els elements accessoris se situen aspectes tant rellevants com els relatius a l'estatut i la formació dels mediadors o el procediment de mediació. En aquest treball es qualifiquen d'accessoris perquè la seva absència no afecta a l'existència de la mediació. La referència a la concreta naturalesa de la mediació, i, més en concret, la seva consideració com a instrument d'autoregulació regulada de caràcter resolutori permet prendre part amb sòlids arguments sobre alguns d'aquests aspectes conflictius.

---

<sup>102</sup> A. DAVIS, "Dispute resolution at an early age", *Negotiation Journal*, núm. 2, 1986, pp. 287 a 297.

<sup>103</sup> D. ADAMS, (ed.), *UNESCO and a culture of peace*, UNESCO, Paris, 1995.

<sup>104</sup> L. SCHVARSTEIN, "La mediación en contexto", a J. GOTTHEIL i A. SCHIFFRIN (Comp.), *Mediación: una transformación en la cultura...*, op. cit., pp. 232-234.

#### 4.2.1. Concepte i elements: elements essencials i accessoris de la mediació.

La mediació és un sistema de resolució de conflictes molt flexible, aplicable a contextos i àmbits molt diferents i, per això, resulta difícil donar-ne una definició tancada. L'existència de diverses escoles sobre la mediació i el fet que cadascuna d'elles posi l'accent en aspectes o elements diversos d'aquesta institució fa encara més difícil definir-la. Així, mentre per algunes escoles la finalitat primordial de la mediació és posar fi a la situació conflictiva mitjançant l'adopció d'un acord<sup>105</sup>, per altres l'important és reestructurar la capacitat de comunicació de les parts<sup>106</sup>, responsabilitzar a les parts en el conflicte<sup>107</sup>, o la suma de totes les finalitats anteriorment esmentades<sup>108</sup>. Tot i això, hi ha un cert acord en considerar que la mediació consisteix en una tècnica mitjançant la qual són les parts immerses en un conflicte les que tracten de resoldre les seves desavinences mitjançant la intervenció d'un tercer neutral, que no té facultats de decisió<sup>109</sup>.

En aquesta aproximació apareixen els tres elements essencials de tota mediació: l'existència d'un conflicte; l'existència de persones que són part en aquest conflicte i que participen en la seva resolució; i l'existència d'un tercer neutral que no pren decisions, però que facilita la resolució del conflicte.

---

<sup>105</sup> Escola de Harvard: J. HAYNES, *Fundamentos de la mediación*, Gaia, Madrid, 1995 [traducció al castellà de *The fundamentals of family Mediation*, State University of New York, 1994].

<sup>106</sup> Escola Circular Narrativa o de Palo Alto (Califòrnia), que prové de l'Escola Sistèmica de Milà: M. SUARES, *Mediación. Conducción de disputas, comunicación y técnicas*, Paidós, Buenos Aires, 1996.

<sup>107</sup> Escola Transformista: R. BUSH i J. FOLGER, *Promesa de mediación. Como afrontar el conflicto a través del fortalecimiento propio y del reconocimiento de otros*, Granica, Buenos Aires, 1996 [The promise of Mediation: Responding to Conflict through Empowerment and Recognition, Jossey Bass, San Francisco, 1994]

<sup>108</sup> Escola interdisciplinària: D. BUSTELO ELICAIBE-URRIOL, *La mediación familiar interdisciplinaria*, BMS Ediciones, Madrid, 1995.

<sup>109</sup> A. SCHIFFRIN, "La mediación: aspectos generales", a J. GOTTHEIL i A. SCHIFFRIN (Comp.), *Mediación: una transformación en la cultura*, op. cit., p. 42.

Pel que fa al primer d'aquests elements essencials, val a dir que, en principi, la mediació és un mecanisme adequat per a resoldre qualsevol mena de conflictes, des de conflictes entre individus, fins a conflictes entre grups o nacions. Tot i que les parts poden no estar d'acord sobre com es interpretat un conflicte, el que cal és que estiguin d'acord amb l'existència del mateix. És a dir, una situació pot ser definida com a conflictiva si les parts tenen consciència del conflicte<sup>110</sup>.

El segon dels elements essencials són les parts en el conflicte, que, com s'ha dit, poden ser dos subjectes, dos grups o, fins i tot, dues entitats diverses. L'important de la mediació és, en aquest punt, el paper que s'atribueix a les parts, ja que són elles les que participen activament en la resolució del conflicte i les que arriben, en el seu cas, a un acord o solució que resol les seves desavinences. En la mediació es posen en un primer pla la voluntat i els interessos inicialment enfrontats, mitjançant l'articulació d'un procés que té per finalitat primordial satisfer les necessitats, objectives i emocionals, de les parts en el conflicte<sup>111</sup>.

Aquest protagonisme de les parts, la seva participació directa en la resolució del conflicte, facilita el compliment dels acords mútuament acceptats i permet assolir amb la mediació moltes més finalitats de les que serien pròpies, per exemple, del sistema judicial, però ens alerta també sobre algunes de les seves limitacions. En primer lloc, la mediació es presenta com un mecanisme poc adequat per els casos en els que existeixi una desigualtat evident entre les parts<sup>112</sup>. En segon lloc, la consideració exclusiva dels interessos de les parts

---

<sup>110</sup> M. OYHANARTE, "Los nuevos paradigmas de la mediación" a J. GOTTHEIL i A. SCHIFFRIN (Comp.), *Mediación: una transformación en la cultura*, op. cit., p. 29.

<sup>111</sup> La necessitat d'ocupar-se de les emocions de les parts és una de les principals característiques que distingeixen la negociació d'altres tècniques de resolució de conflictes. Sobre aquest aspecte vegi's: D. MATZ, "Qué pasa en la mediación: una mirada a la caja de herramientas del mediador", a J. GOTTHEIL i A. SCHIFFRIN (Comp.), *Mediación: una transformación en la cultura*, op. cit., p. 58.

<sup>112</sup> Un dels aspectes que han generat més debat doctrinal és, precisament, el relatiu a la igualtat entre les parts que se sotmeten a un procés de mediació. Aquest requisit, que és rellevant per tal que les parts puguin negociar amb igualtat de condicions, fa que sigui inaplicable o, almenys, discutible, l'aplicació de la mediació entre persones que no tenen plena capacitat psíquica d'obligarse, com succeeix, clarament, en el cas de persones amb enfermetats mentals o, eventualment, en els conflictes derivats de la violència domèstica o de gènere. Sobre aquest tema vegi's E. HIGHTON, G. ÁLVAREZ i C. GREGORIO, *Resolución*

suposa una clara limitació d'aquest mecanisme quan es vol emprar per resoldre conflictes en els que hi ha un interès públic implicat. En aquests supòsits pot ser que la solució a la que arriben les parts a través de la mediació no sigui satisfactòria per la societat en general. L'extensió de la mediació en àmbits on hi ha interessos públics implicats requereix l'establiment de garanties complementàries i de mecanismes de supervisió dels eventuais acords al que arribin les parts.

Finalment, el tercer dels elements bàsics de la mediació és l'existència d'una tercera persona, neutral i aliena al conflicte, que faciliti la comunicació entre les parts per tal que aquestes puguin resoldre el conflicte. El paper del mediador no consisteix ni en resoldre la disputa ni en oferir solucions o propostes per a resoldre-la –aquestes són, per contra, finalitats pròpies, respectivament, de l'arbitratge i la conciliació-, sinó en facilitar el camí cap a la resolució. La presència del mediador té per finalitat millorar la comunicació, transformar el discurs, reduir la tensió i, en suma, facilitar que les parts puguin resoldre les seves desavinences<sup>113</sup>. Amb la presència del mediador es produeix el que es podria denominar un “canvi de narrativa”, o una “reconceptualització” o “reformulació del problema” que transforma de manera positiva la direcció del discurs de les parts<sup>114</sup>. Segons això, la mediació es caracteritza, en contrast amb el model tradicional de resolució de conflictes, pel seu caràcter no adversarial<sup>115</sup>.

En aquest sentit, per molts autors la mediació suposa un canvi de paradigma respecte les formes tradicionals de resolució i conflictes. Enfront el paradigma

---

*alternativa de disputas y sistema penal. La mediación penal y los programas víctima-victimario*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1998.

<sup>113</sup> Precisament el protagonisme que dóna la mediació als aspectes comunicatius del conflicte és un dels aspectes més criticats pels defensors de la teoria de resolució de conflictes. S'afirma en moltes ocasions intentar millorar la comunicació, suavitzar el llenguatge, pot implicar que es redueixi momentàniament la tensió, però no permet que sorgeixin les arrels dels conflictes i, per tant, aquest no es resolgui en la seva font (encara que s'hagi arribat a un acord): J. BURTON, a “La resolució de conflictes como sistema político, Instituto de Análisis y Resolución de Conflictos”, George Mason University, Fairfax, Virginia, 2000, consultat a: <http://www.gmu.edu/depts/icar/LaResolucion.pdf>

<sup>114</sup> M. B. SAN MARTÍN LARRINOVA, *La mediación como respuesta...*, op. cit., p. 34.

<sup>115</sup> Sobre el caràcter no adversarial de la mediació, enfront el caràcter adversarial propi del sistema penal vegeu: G. VARONA MARTÍNEZ, *La mediación reparadora como estrategia de control social. Una perspectiva criminológica*, Comares, Granada, 1998, p. 117.

judicial, en el que la resolució de conflictes comporta l'existència d'un guanyador i un perdedor, la mediació es caracteritzaria per la recerca d'un resultat beneficiós per a les dues parts. Es diu així que la mediació canvia el paradigma del "jo guanyo, tu perds", pel de "jo guanyo, tu guanyes"<sup>116</sup>. Amb aquesta perspectiva, el que s'intenta amb la mediació és oferir a les parts un mecanisme que els ajudi a gestionar els seus conflictes –evidentment, el conflicte present, però també els futurs- i els permeti continuar o acabar la seva relació d'una forma digna.

Juntament amb aquests elements essencials, es pot parlar d'altres elements característics de la mediació que, si bé són molt importants, en aquest treball es qualifiquen d'accessoris perquè la seva absència no afecta a l'existència de la mediació. Tot i això, la presència o l'absència dels elements accessoris, si bé no afecta al concepte de mediació, pot ser determinant en l'èxit o el fracàs de la mateixa. Entre aquest segon tipus d'elements es poden citar els quatre següents: les habilitats i capacitats personals i professionals del mediador; el procés de mediació; la confidencialitat; i la voluntarietat.

Pel que fa al primer dels elements esmentats val a dir que, en principi, la mediació pot ser portada a terme per qualsevol persona, amb independència de la seva formació. Entre les diverses professions que es consideren especialment adequades per a dur a terme funcions de mediació destaquen advocats, psicòlegs, terapeutes, psiquiatres, directors de personal d'una empresa, professors d'escola o jutges. No obstant, en la pràctica també funcionen amb èxit les mediacions portades a terme per ciutadans que no tenen una formació en cap de les especialitats esmentades. En aquest sentit no està de més recordar el cas de la mediació comunitària a Estats Units, portada a terme per voluntaris. En aquest casos es considera que, per ser mediador, cal tenir una mínima formació específica en tècniques de mediació i, sobretot, un determinat tarannà o caràcter conciliador<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> J. P. FOLGER y S. J. TRICIA, *Nuevas direcciones en la mediación: investigación y perspectivas comunicacionales*, Paidós, Argentina, 1997, p. 53.

<sup>117</sup> M. OYHANARTE, "Los nuevos paradigmas de la mediación", a J. GOTTHEIL i A. SCHIFFRIN (Comp.), *Mediación: una transformación en la cultura*, op. cit., p. 31, diu que el mediador ha de tenir unes determinades *qualitats personals* (reconeguda trajectòria ètica,

En tots els casos, però, les qualitats personals del mediador són valorades molt per damunt de les seves capacitats professionals. Aquesta, però, és una qüestió altament conflictiva. Malauradament, en el debat sobre l'acreditació de les capacitats per a exercir com a mediador hi juguen un paper molt important els interessos corporativistes de determinades professions. Si abans hem dit que l'habilitat del mediador pot ser determinant en l'èxit o el fracàs d'una concreta mediació, ara podem afegir que el resultat del debat sobre l'acreditació dels mediadors pot ser determinant també en l'èxit o el fracàs de la implantació d'un concret model de mediació.

El segon dels elements, el procediment de mediació no és menys important. La mediació no es pot allargar excessivament en el temps. La pràctica de la mediació i les aportacions teòriques a la mateixa demostren que, tot i que aquest instrument es caracteritza per la flexibilitat, hi ha un procediment més idoni que d'altres per portar a terme la mediació. Més que de procediment, alguns autors es refereixen a les intervencions del mediador<sup>118</sup> o a les fases de la mediació<sup>119</sup>. En la majoria de processos de mediació hi ha una fase prèvia, en la que, mitjançant una entrevista, els serveis de mediació decideixen si un determinat conflicte pot ser o no resolt mitjançant una mediació i informen a les parts sobre les alternatives possibles<sup>120</sup>. Un cop s'inicia la mediació, el primer que cal és contenir la crisi i reduir la tensió entre les parts del conflicte<sup>121</sup>. El següent pas, un cop creat un clima de diàleg, consisteix en obtenir la informació sobre el problema que enfronta les parts. Seguidament és important reformular el problema, canviar el discurs propi de les parts per un discurs

---

sensibilitat, facilitat de comunicació, credibilitat), *capacitació* (per comprendre i saber aplicar les etapes del procés) i *domini de certes habilitats* (saber escoltar, crear harmonia, avaluar interessos i necessitats, crear opcions, saber parafrasejar, saber reenfocar, etc.). Per la seva banda, L. F. GORDILLO SANTANA, a *La justicia restaurativa y la mediación penal*, op. cit., pp. 219 i ss., assenyala que les característiques predicables d'un mediador són: la neutralitat, l'empatia, la flexibilitat, la creativitat, la capacitat d'escoltar i l'assertivitat.

<sup>118</sup> Vegi's: D. MATZ, "Qué pasa en la mediación: una mirada a la caja de herramientas del mediador", a J. GOTTHEIL i A. SCHIFFRIN (Comp.), *Mediación: una transformación en la cultura*, op. cit., pp. 53 i ss.

<sup>119</sup> Vegi's: L. F. GORDILLO SANTANA, a *La justicia restaurativa y la mediación...*, op. cit., pp. 205 i ss.

<sup>120</sup> M. B. SAN MARTÍN LARRINOVA, *La mediación como respuesta...*, op. cit., p. 294

<sup>121</sup> Sobre les diverses formes d'enfrontarse al conflicte vegi's: E. VINYAMATA CAMP, *Manual de prevención y resolución de conflictos. Conciliación, mediación, negociación*, Ariel, Barcelona, 2002.



alternatiu en el que es puguin generar alternatives<sup>122</sup>. Finalment, en cas que la mediació es desenvolupi exitosament, les parts arribaran negociant i arribaran a un acord que serà recollit pel mediador<sup>123</sup>.

La confidencialitat i la voluntarietat són també dos elements molt importants de la mediació. També ho són la imparcialitat i la neutralitat dels mediadors. Tots aquests elements formen part de l'estatut dels mediadors i es troben recollits en el seu codi de conducta. És evident que la seva presència o absència té conseqüències fonamentals en el desenvolupament d'aquesta tècnica i en les seves possibilitats d'èxit. La importància d'aquests elements ha estat destacada en documents oficials de les Nacions Unides i de la Unió Europea<sup>124</sup>. Tot i això, si la intervenció d'un tercer neutral i sense capacitat decisòria en la resolució d'un conflicte per les mateixes parts no és confidencial o no és voluntària, no deixa, per aquest motiu, de ser una mediació.

#### **4.2.2. Naturalesa: la mediació com a instrument d'autoregulació regulada de caràcter resolutori.**

La qualificació de la mediació com a instrument d'autoregulació regulada de caràcter resolutori permet prendre part, amb sòlids arguments, sobre un aspecte conflictiu de la mediació: el de la seva voluntarietat. En l'apartat anterior s'ha fet referència a la voluntarietat com a un dels elements importants de la mediació. Precisament el caràcter voluntari de la mediació es predica com un dels seus principals avantatges, en la mesura en què facilita el procés i el compliment dels acords adoptats. Una part molt important de la doctrina

---

<sup>122</sup> M. SUARES, *Mediación. Conducción de disputas, comunicación...*, op. cit.; y S. COBBS, "Una perspectiva narrativa de la mediación", a J. P. FOLGER y S. J. TRICIA, *Nuevas direcciones en la mediación...*, op. cit., p. 33.

<sup>123</sup> Sobre la negociació a la mediació: J. HAYNES, *Fundamentos de la mediación...*, op. cit., pp. 173 i ss; sobre els elements que s'han de tenir en compte en l'acord, C. MOORE, *El proceso de mediación*, Granica, 1995.

<sup>124</sup> Document redactat pel Consell Econòmic i Social, Comissió per a la Prevenció del Crim i la Justícia Criminal de les Nacions Unides, sobre Justícia Restaurativa, de 16-25 d'abril de 2002; i Recomanació núm. R (99) 19, del Comité de Ministres del Consell de la Unió Europea: citats per L. F. GORDILLO SANTANA, a *La justicia restaurativa y la mediación...*, op. cit., pp. 197 i 198.

considera fins i tot que la voluntarietat és consubstancial en aquesta tècnica<sup>125</sup>. Els mateixos arguments són aplicables a tots els mecanismes d'autoregulació. La voluntarietat és una característica de l'autoregulació i és, també, un dels elements que atribueixen més eficàcia als instruments d'autoregulació.

Això no obstant, és precisament l'eficàcia dels instruments d'autoregulació –i de la mediació en tant que instrument d'autoregulació resolutori- el que impulsa als poders públics a regular el seu context i, en alguns casos, fins i tot a imposar la seva aplicació. Ja s'ha dit anteriorment. El fenomen de l'autoregulació no descriu un procés social al marge de l'Estat. L'autoregulació que serveix a l'assoliment de finalitats públiques i, encara més, la que comporta una col·laboració en la garantia de la seguretat, és sempre una autoregulació regulada. La regulació pública de l'autoregulació redueix la voluntarietat i, en alguns casos, pot arribar a eliminar-la del tot<sup>126</sup>.

La pràctica de la mediació ens ofereix interessants exemples en aquest sentit. L'interès dels poders públics en potenciar la mediació pot arribar a l'extrem d'eliminar la voluntarietat, imposant en alguns casos la seva aplicació. Així, per exemple, a l'Estat Units en les darreres dècades s'ha institucionalitzat la denominada *mandatory mediation*, que suposa l'existència de programes que estableixen l'obligatorietat de la mediació amb caràcter previ a al sotmetiment de certes qüestions conflictives a l'autoritat judicial. El principal exponent d'aquesta modalitat de mediació no voluntària es troba en matèria de família<sup>127</sup>.

L'exponent més rotund de l'obligatorietat de la mediació es troba a Argentina, a la Llei 24.573, de 25 d'octubre de 1995 i el seu reglament de desenvolupament, aprovat per Decret 477/96, de 2 de maig de 1996, on es declara d'interès nacional la institucionalització de la mediació. En aquestes normes s'introdueix la mediació amb caràcter obligatori, prèviament a tot judici, amb excepció de determinades matèries. Així, la mediació no és obligatòria entre d'altres, en

---

<sup>125</sup> G. PÉREZ SANZBERRO, *Reparación y conciliación en el sistema penal: ¿apertura de una nueva vía?*, Comares, Granada, 1999, pp. 172 i bibliografia citada per aquest autor.

<sup>126</sup> Vegi's, en aquest sentit, M. DARNACULLETA i GARDELLA, *Derecho público y autorregulación...*, op. cit., 423.

<sup>127</sup> L. V. KATZ, "Compulsory alternative dispute resolution and voluntarism: two-headed monster or two sides of the coin?", *Journal of Dispute Resolution*, núm. 1, 1993, pp. 11.

causes penals, causes administratives, causes d'inhabilitació, i, en general, en causes on hi ha un interès públic involucrat. Cal dir també que l'obligatorietat de la mediació en aquestes normes és transitòria. L'obligatorietat està prevista només per els primers cinc anys de vigència de la llei i es justifica amb la intenció de difondre prèviament la mediació<sup>128</sup>.

La doctrina ha posat de manifest que aquesta obligatorietat sembla oposar-se frontalment a l'essència de la mediació. S'ha dit, així, que l'obligatorietat resulta xocant, en la mesura en què la mediació és un instrument presidit per la voluntarietat: es basa en el caràcter voluntari, en l'autonomia de la voluntat, en la decisió voluntària de plantejar la controvèrsia davant d'un mediador i, en el seu cas, en la decisió voluntària d'arribar a un acord i complir-lo<sup>129</sup>. Aquestes reflexions no tenen en compte, com s'ha dit, la naturalesa de la mediació en tant que instrument d'autoregulació regulada de caràcter resolutori. Si es pren en consideració les especials notes que es deriven d'aquesta naturalesa es podrà dir que l'obligatorietat de la mediació és més o menys convenient, en funció del seu context d'aplicació. No es pot sostenir, però, que l'obligatorietat dels instruments d'autoregulació regulada es trobin fora de lloc, ja que el que fan és posar de manifest l'interès públic existent sobre els mateixos. Cal ponderar, en cada cas, quina és la justa mesura de la regulació pública de la mediació<sup>130</sup>.

La regulació pública de la mediació hauria de tenir per finalitat fomentar el seu desenvolupament i implantació. En els àmbits i aspectes exclusivament necessaris, s'hauria d'oferir també una regulació contextual que garantís que la mediació es desenvolupa d'acord amb elevats estàndards de qualitat i que es respecten els principis bàsics que han de regir l'actuació del mediador en un concret procediment. El contingut d'aquesta regulació no pot passar per alt, però, per un banda, el concret àmbit d'aplicació de la mediació –cal distingir

---

<sup>128</sup> E. HIGHTON, G. ÁLVAREZ i C. GREGORIO, *Resolución alternativa de disputas y sistema penal...*, op. cit.

<sup>129</sup> S. BARONA VILAR, *Solución extrajudicial de conflictos...*, op. cit., p. 149.

<sup>130</sup> A. SCHIFFRIN, "La mediación: aspectos generales", a J. GOTTHEIL i A. SCHIFFRIN (Comp.), *Mediación: una transformación en la cultura*, op. cit., pp. 44 i 45 ofereix un raonament pragmàtic de com compaginar la voluntarietat que caracteritza la mediació amb la imposició legal de sotmetiment d'un conflicte a la mediació.

l'aplicació de la mediació en àmbits propis del dret públic o del dret privat- i, per altra banda, si aquests elements es troben o no prèviament previstos en instruments d'autoregulació professional –codis de conducta dels mediadors-.

### **4.3. La mediació en l'Avantprojecte de Llei de mediació familiar i comunitària de Catalunya**

En parlar de la regulació pública de la mediació no pot deixar de tenir-se en compte, en el cas de Catalunya, el contingut de l'Avantprojecte de Llei de mediació familiar i comunitària. S'aborda el seu anàlisi des de una perspectiva merament descriptiva i superficial, tot i que no es poden de deixar d'afegir algunes consideracions crítiques sobre el mateix.

#### **4.3.1. La regulació de la mediació comunitària en el projecte de llei.**

Tal i com s'explica en l'Exposició de Motius de l'avantprojecte, la publicació de la Llei 1/2001, de 15 de març, de mediació familiar de Catalunya va significar la primera regulació d'aquesta modalitat resolutiva en l'àmbit familiar a Espanya. La seva aplicació durant aquests anys i les reformes produïdes tan a l'àmbit civil estatal com a l'àmbit europeu han fet palès la necessitat de la seva modificació. Per aquesta finalitat es presenta l'avantprojecte de Llei de mediació familiar i comunitària de Catalunya amb dos objectius claus: d'una banda, per actualitzar i ampliar l'aplicació de la mediació als conflictes familiars i, d'altra banda, per incorporar la “mediació comunitària, social i ciutadana” com element clau de recolzament del programes que les administracions locals estan duent a terme en aquesta matèria.

La norma es desenvolupa en 32 articles, distribuïts en 5 Capítols, 2 disposicions addicionals, 1 disposició transitòria, 1 disposició derogatòria i 2 disposicions finals.

La finalitat de la llei és evitar l'obertura de processos judicials de caràcter contenciós, posar fi als ja iniciats o reduir-ne l'abast<sup>131</sup>.

La mediació es defineix, en el seu article 1, com *“un procediment no jurisdiccional de caràcter voluntari i confidencial que s'adreça a facilitar la comunicació entre les persones, per tal que gestionin per elles mateixes una solució del conflicte familiar o comunitari que els afecta, amb l'assistència d'una persona mediadora que actua de forma imparcial i neutral.”*

Pel que fa al seu objecte, cal distingir la mediació familiar, que inclouria qualsevol conflicte del dret de família susceptible de ser plantejat judicialment, de la mediació comunitària que comprendria *“qualsevol tipus de conflicte, susceptible de ser plantejat judicialment, en què s'hagi trencat la comunicació personal entre les parts en l'àmbit de la convivència ciutadana o social, en situacions d'interpretació diferent per la coexistència de diverses cultures presents a Catalunya, en discrepàncies sorgides entre persones usuàries dels serveis institucionals, tant públics com privats o en l'àmbit de la propietat horitzontal i especialment en les relacions veïnals, associatives o culturals.”* (art. 2).

Podran ser mediadors, segons l'article 3 de l'avantprojecte, les persones físiques que tinguin un títol universitari oficial, que acrediti formació i capacitat adequada i que estigui col·legiada en el col·legi respectiu. Els seus deures seran : a) desenvolupar la seva funció amb lleialtat, b) desenvolupar la seva funció conforme a la llei i a les normes deontològiques, c) donar per acabada la mediació si per causa prèvia o sobrevinguda sigui incompatible la continuació del procediment amb les exigències previstes a la llei, d) donar per acabada la mediació si el procediment esdevé inútil per a la finalitat perseguida; e) prestar particular atenció a qualsevol signe de violència, física o psíquica, entre les parts i, quan correspongui, denunciar el fet a les autoritats judicials.

---

<sup>131</sup> En aquest sentit tal i com expressa l'Exposició de Motius de l'Avantprojecte: *“...La voluntat d'evitar la judicialització de determinats conflictes, no només té la finalitat de d'agilitar el treball dels tribunals de justícia, sinó fonamentalment possibilitar l'obtenció de solucions responsables, autogestionades i eficaces als conflictes, que assegurin el compliment posterior dels acords i que preservin la relació futura entre les parts.”*

La legitimació per participar en un procediment de mediació s'atribueix d'acord amb la capacitat per disposar de l'objecte de la mediació (art. 4).

S'estableixen cinc principis bàsics de la mediació: la voluntarietat, la imparcialitat i la neutralitat de la persona mediadora, la confidencialitat, el caràcter personalíssim i la bona fe (articles 5 a 9).

Pel que fa al procediment s'inicia amb una sessió informativa on s'assessora a les parts sobre el valor, avantatges i característiques de la mediació. Una vegada les parts mostren la seva voluntat d'accedir a la mediació, la persona mediadora les convoca per una primera reunió on s'ha d'explicar el procediment i l'abast de la mediació, en especial el dret de les parts a abandonar la mediació. En aquesta primera reunió també s'hauran d'acordar les qüestions a examinar i planificar el desenvolupament de les sessions que es considerin pertinents.

La mediació té, en general, una durada màxima de 60 dies hàbils comptadors des de la reunió inicial i s'establirà per reglament el nombre mínim de sessions per abandonar-la sense acord i el nombre màxim, ja acabi amb acord o sense.

Tant de la primera reunió com de la sessió final es redacta un acta que haurà de ser signades per les parts i la persona mediadora. En la de la sessió final es descriuran: en els cas d'haver acord, de manera clara i concisa els acords assolits; i si no hagués acord, només s'indicarà aquest fet.

Finalment si els acords abasten matèries i persones necessitades d'especial protecció, així com d'ordre públic tenen caràcter de propostes i necessiten l'aprovació judicial per la seva eficàcia.

L'avantprojecte preveu la mediació amb un caràcter retributiu. D'aquesta forma en la sessió informativa s'ha d'informar a les parts de les tarifes de la mediació i s'hauran d'abonar abans d'iniciar la mediació. Ara bé si concorren en alguna de les parts (o en totes dues) les condicions materials establertes en les normes

de l'assistència jurídica gratuïta podran gaudir del benefici de gratuïtat. Finalment es preveu, també, que l'Administració, en interès dels usuaris i de la difusió de la mediació, pot preveure la possibilitat d'endegar programes en què la mediació es realitzi de forma gratuïta per als usuaris.

En els dos últims Capítols l'avantprojecte de llei descriu l'organització i els registres de la mediació i el règim sancionador.

#### **4.3.2. Consideracions crítiques respecte el model proposat pel legislador**

No constitueix l'objecte d'aquest treball portar a terme una proposta de com s'hauria d'articular una llei de mediació en l'àmbit comunitari, però sí que es poden posar de manifest alguns aspectes de l'avantprojecte que poden resultar contraproductius per l'assoliment dels seus objectius.

En realitat, la regulació de la mediació comunitària en aquest avantprojecte es limita al seu reconeixement públic. En concret, es reconeix l'existència d'aquest àmbit de mediació i s'ofereix una molt bona aproximació als seus àmbits d'aplicació més habituals. Potser caldria revisar que el concepte de mediació comunitària es limiti en l'avantprojecte als "conflictes susceptibles de ser plantejats judicialment". Si bé és cert que són aquests els que necessiten un reconeixement legal per tal de que no es vulneri la garantia de la tutela judicial efectiva, no estaria de més que es reconegués que la mediació comunitària pot anar molt més enllà i que el seu àmbit d'aplicació s'estén també, de forma natural, a conflictes pels quals la via judicial o bé no està prevista o bé no és la més adequada. D'altra manera la mediació comunitària s'implanta només amb la finalitat de descarregar els tribunals però no se li reconeix ni se li imposa l'assoliment de cap de les finalitats que pot aportar, en tant que instrument d'autoregulació regulada.

Els demés aspectes de la norma estan principalment pensats per la mediació familiar i, almenys en algun cas, la seva extensió a la mediació comunitària pot portar directament al seu fracàs. En concret, el caràcter remunerat de la

mediació i els requisits de professionalització que s'exigeixen xoquen frontalment amb l'esperit propi de la mediació comunitària. Tot i que en cap cas es diu de forma explícita, s'està pensant en una mediació servida principalment per advocats, d'aquí la referència a "persones físiques que tinguin un títol universitari oficial, que acrediti formació i capacitat adequada i que estigui col·legiada en el col·legi respectiu". De totes maneres, com que no s'especifica el concret títol universitari necessari, es deixa obert a d'altres professionals que es disputen la seva participació en la mediació –com els pedagogs, psicòlegs, psiquiatres, etc-.

En clar contrast amb aquesta regulació, la mediació comunitària és un àmbit especialment adequat per a la intervenció de voluntaris i d'organitzacions sense ànim de lucre<sup>132</sup>. Fins i tot acceptant que calgués una professionalització dels mediadors comunitaris, probablement caldria pensar en figures més flexibles, com dinamitzadors de barri o mediadors culturals. No sembla, per posar l'exemple més evident, que en l'àmbit de la resolució de conflictes derivats de la immigració puguin ser més efectives les intervencions de "professionals col·legiats" que d'altres en les que el mediador fos un ciutadà amb el que les parts es puguin sentir més identificats. En tot cas aquest és, com s'ha dit, un problema realment complex el tractament del qual desborda considerablement els objectius del present treball.

De totes maneres, la problemàtica amb la qual s'ha d'enfrontar la mediació comunitària remet clarament a la idea de barri i als temes que tractarem a continuació, en analitzar la justícia de la proximitat.

---

<sup>132</sup> L. SCHVARSTEIN, "La mediación en contexto", a J. GOTTHEIL i A. SCHIFFRIN (Comp.), *Mediación: una transformación en la cultura...*, op. cit., p. 234.



## **5. La justícia de proximitat: especial consideració a la justícia de barri.**

La petita delinqüència, la delinqüència juvenil, els aldarulls i els danys causats al mobiliari urbà i a les propietats en determinats barris varen donar lloc al sorgiment de la mediació comunitària als Estats Units. Aquests mateixos problemes es troben en els orígens de la denominada justícia de proximitat a França. En contrast, però, mentre que la mediació comunitària ha derivat cap al tractament de la problemàtica veïnal en general, els conflictes comunitaris, les peculiaritats de la relació entre les persones que conviuen de forma quotidiana i que, normalment, viuen o treballen en un mateix barri, la justícia de proximitat ha evolucionat cap a d'altres àmbits que en desfiguren parcialment el seu sentit originari.

Hi ha també una altra diferència important entre la mediació comunitària i la justícia de proximitat i és el relatiu a la seva aplicació en el territori. La mediació comunitària, per la seva configuració flexible i la seva naturalesa com a mecanisme d'autoregulació, pot ser aplicada a qualsevol conflicte i en la seva regulació no es preveu cap mena de limitació de caràcter territorial. La justícia de la proximitat té una naturalesa i una configuració més complexes, es troba vinculada a una nova forma d'organització del poder judicial i, en aquest sentit, sembla cridada a ser aplicada a uns àmbits territorials prèviament delimitats pel legislador.

### **5.1. Antecedents i models d'aplicació de la justícia de proximitat.**

Paral·lelament a l'anàlisi que s'ha portat a terme en el cas de la mediació, s'iniciarà l'estudi de la justícia de la proximitat partint dels seus antecedents, per poder presentar després un concepte d'aquesta nova institució. En el cas de la justícia de proximitat aquesta consideració als antecedents és especialment rellevant, ja que la seva evolució ha donat lloc a l'existència de models d'aplicació molt diversos.

### 5.1.1. La configuració originària de la justícia de proximitat.

En relació als seus orígens, el terme “justícia de proximitat” (sense aprofundir en altres accepcions històriques que no resulten d’interès per aquest estudi) té el seu naixement a França<sup>133</sup>. En concret, la justícia de la proximitat apareix de forma paral·lela i complementària a la denominada “policia de proximitat”, en aplicació d’un nou model de garantia de la seguretat, al que ja s’ha fet referència en l’apartat corresponent, basat en l’accessibilitat, la proximitat i la col·laboració entre la policia, la justícia i la població.

En aquell país, a partir de la dècada dels anys 90, es constata la necessitat d’establir una nova concepció de la justícia a causa d’un fenomen social emergent. Efectivament, en els barris més degradats de les grans ciutats es van percebre una sèrie de conflictes, especialment en l’àmbit penal i de escassa entitat, als que la justícia ordinària no donava una resposta satisfactòria. Aquesta situació va derivar en una necessitat de “reapropament” de la justícia<sup>134</sup>. Es tracta, doncs, de un fenomen municipal, geogràficament determinat i que acredita una llunyania dels ciutadans d’aquestes zones amb l’administració de justícia.

En aquest context la doctrina francesa es va plantejar la necessitat d’establir una justícia més propera al ciutadà. Aquesta proximitat s’havia de materialitzar en tres vies: geogràfica o territorial; temporal o ràpida; i relacional o afectiva o humana.

La proximitat geogràfica o territorial implica la implantació física d’edificis judicials en els diferents barris de les grans ciutats que atenguin a aquells conflictes menors que s’indicaven. Cal tenir en compte que habitualment els barris més conflictius són també, degut a característiques derivades de la

---

<sup>133</sup> La primera vegada que s'utilitza l'expressió “justice de proximité” és en un document oficial de l'any 1992 sobre Respostes a la delinqüència urbana que porta entre els seus subtítols “La justícia de proximité. Les maisons du justice et du droit”.

<sup>134</sup> Aquest concepte és utilitzat per A. WYVEKENS ET J. FAGET; *La justice de proximité en Europe. Pratiques et enjeux*, Ramonville Erès, 2001. Especialment interessant resulta l’anàlisi que duen a terme sobre els dos elements que van abocar a aquesta tendència : la problemàtica de la inseguretat i l’augment de la sol·licitud de dret i de justícia.

política urbanística municipal, barris escassament dotats d'equipaments i serveis públics. La proximitat territorial és, en cert sentit, doncs, també una proximitat visual. Es pretén que el ciutadà d'aquests barris pugui percebre l'existència d'una instal·lació de justícia allí on radica el conflicte.

La proximitat ha de ser també temporal i ha de respondre al principi de celeritat o rapidesa, ja que aquests petits conflictes necessiten una resposta immediata. Es pretén que la víctima pugui obtenir una prompta i satisfactòria resposta per part de l'administració de justícia, amb l'evident increment que la repercussió de la resposta ràpida té en la confiança en la justícia.

Finalment, tot i que no menys important, es pretén que la proximitat sigui també relacional, afectiva o humana ("empàtica", com assenyala cert sector doctrinal italià). La proximitat relacional s'articula a través de la consideració dels següents tres aspectes: una major simplificació dels procediments i formalitats utilitzats fins ara per l'administració de justícia; la integració dels ciutadans al sistema judicial, de manera que participin tant en l'anàlisi del conflicte com en la solució al mateix; i, per fi, la implicació de les administracions (especialment, la municipal) no només des d'un punt de vista participatiu, quant als conflictes concrets que es plantegin, sinó, especialment, adoptant, a la vista dels problemes plantejats i les solucions establertes, polítiques de prevenció general que ajudin a eradicar els elements que incideixen en el naixement del conflicte, i aportant els mitjans necessaris per a aplicar mecanismes d'execució alternatius.

Es tracta doncs, d'un model que pretén transformar per complet els mecanismes de garantia de la seguretat. No intenta transformar només el sistema judicial –o, com s'ha vist abans, el model policial–, sinó que es posa de manifest la decidida voluntat de transformar també el teixit social i els agents de socialització en l'àmbit local. Es considera que les polítiques basades en els nous models de prevenció s'han de fonamentar en el diàleg amb els ciutadans i, per tant, han de formar part d'un projecte de govern de ciutat.

Així doncs, la configuració originària de justícia de proximitat s'assenta sobre dos eixos essencials: es tracta, en primer lloc, d'una justícia geogràficament delimitada en zones o barris de les grans ciutats; i, en segon lloc, és una justícia que busca, des d'una triple perspectiva, acostar la justícia al ciutadà ( o el ciutadà a la justícia).

### **5.1.2. La progressiva consolidació de dos models divergents: la justícia de petites reclamacions i la justícia de barri.**

La configuració originària de la justícia de la proximitat s'ha anat desdibuixant progressivament, com a conseqüència de la superposició d'objectius diversos sobre el model previ. Aquesta desfiguració o "contaminació" es pot constatar tant en el país en què es va implantar per primera vegada en aquest model com en els models implantats en d'altres països.

D'aquesta forma i al caliu d'un concepte atractiu, es va iniciar, a la fi del segle passat, un procediment de deslocalització de la justícia de proximitat, així com l'ampliació a altre tipus de conflictes. Els motius que expliquen l'aparició i l'extensió dels mecanismes alternatius a la resolució de conflictes i, en especial, la constatació en molts països de la sobrecàrrega de treball en les primeres instàncies dels òrgans jurisdiccionals, va impulsar també l'extensió de la justícia de la proximitat. El resultat ha estat un calaix de sastre on cohabitaven, essencialment, dos models: un originari, que s'ha denominat com "Justícia de Barri", i un altre derivat que es denomina, seguint el Llibre Blanc de la Justícia com "Justícia de petites reclamacions". Existeixen a més a més altres models intermedis o que recullen elements d'ambdós.

L'aplicació del concepte de justícia de la proximitat al model derivat o de Justícia de Petites Reclamacions<sup>135</sup>, resulta del tot improcedent, perquè no compleix cap dels dos elements essencials del concepte de la justícia de proximitat.

---

<sup>135</sup> Denominació que va ser proposada pel propi Consell General del Poder Judicial en el seu Llibre Blanc sobre la justícia.

En primer lloc, la generalització de la seva aplicació indica clarament que en cap cas obeeix a una resposta al sorgiment de conflictes locals o propis d'una determinada zona.

En segon lloc, no compleix, com a mínim, dues de les tres necessitats que ha de satisfer la proximitat (únicament podria satisfer la proximitat temporal, però això encara està per demostrar). Efectivament, no compleix la proximitat geogràfica, ja que allí on s'ha implantat aquest model no s'ha portat a terme una instauració d'uns nous locals en el lloc on es creen els conflictes sinó que simplement, en alguns casos, s'ha procedit a incrementar els locals allí on ja existien; i tampoc compleix la proximitat relacional, ja que els ciutadans no participen en l'estudi i solució del conflicte, ja que s'ha derivat aquest aspecte a òrgans jurisdiccionals de nova creació.

L'existència de dos models divergents sota la denominació de justícia de proximitat, i que es poden qualificar, per tal de diferenciar-los, com el model de justícia de barri i el model de justícia de petites reclamacions, permet també la configuració de models intermedis.

En aquest sentit, un cas paradigmàtic de model intermedi és el que es recull en la proposta sobre justícia de proximitat de la comissió Mixta Ajuntament de Barcelona/ Generalitat de Catalunya presentada al Ministeri de Justícia. La línia mestra d'aquella proposta, era la defensa d'una justícia de proximitat d'implantació gradual i derivada d'unes necessitats objectives dels municipis per a fer front a uns problemes concrets; els jutges de proximitat tindrien un caràcter temporal i no pertanyerien a la Carrera Judicial, els Jutjats de Proximitat s'integrarien en l'estructura del sistema judicial espanyol (primer graó judicial) i estarien sotmesos als òrgans de govern del Poder Judicial, les seves competències s'estendrien a determinats conflictes civils, les faltes penals i algunes qüestions pròpies de la jurisdicció contenciós-administrativa.

## 5.2. Una visió general de la justícia de proximitat en el dret comparat<sup>136</sup>

Tot i que des d'un punt de vista teòric el model de la justícia de barri i el de la justícia de les petites reclamacions són clarament diferenciables, l'aplicació pràctica de la justícia de la proximitat ha donat lloc a un procés de progressiva contaminació entre ambdós. A l'actualitat, precisament per la voluntat de voler donar resposta a objectius diferents, en la majoria de països en els que s'ha implantat la justícia de proximitat, aquesta combina, en diverses proporcions, objectius i característiques d'ambdós.

Són molts els models de dret comparat que es podrien esmentar en aquest treball. S'ha optat, però, per fer una selecció indicativa de la diversitat de configuracions possibles de la justícia de la proximitat. En les pàgines següents es presenta només una visió esquemàtica dels trets més rellevants de cadascuna de les experiències de dret comparat escollides.

### 5.2.1. França: la problemàtica transformació del model de justícia de barri.

Com ja s'ha indicat, els orígens de la justícia de proximitat a França s'han de buscar en la necessitat de fer front a la petita delinqüència que es produïa als barris d'algunes grans ciutats. Cal tenir en compte que, en aquest país, l'any 1958 es produeix la professionalització completa de la justícia eliminant els jutjats de pau. La petita criminalitat, abundant i no resolta per la justícia ordinària, va provocar una insatisfacció del ciutadà que no entenia com els

---

<sup>136</sup> En aquest apartat només es dur a terme un resum esquemàtic de cinc països sobre la justícia de proximitat. Si el lector vol aprofundir en aquest tema ha de consultar, especialment: WYVEKENS, A. I FAGET, J., *La justice de proximité en Europe. Pratiques et enjeux*, Ed. Érès, 2001. A Espanya també han estudiat aquesta matèria: ARMENTA DEU, T.; *Justicia de proximidad*, Ed. Marcial Pons, 2006; NIEVA FENOLL, J.; "La justícia de proximitat", *El Clip*, núm. 37, Institut d'Estudis Autònoms, 2006; GUZMÁN FLUJA, V.; (ET AL.); *La justicia de proximidad*, Ed. Aranzadi SA., col. Cizur, Pamplona, 2006 ; però el millor treball sobre aquesta matèria ha estat publicat per OROMÍ I VALL-LLOVERA, S. ; "La justicia de proximidad en Europa (Estudio de derecho comparado)", *Revista de Derecho Procesal*, 2006, pp. 563-599; a qui es segueix en el desenvolupament d'aquest epígraf.

conflictes quotidians, els que li afectaven en el seu dia a dia, no eren resolts per l'administració de justícia.

Les dificultats de restablir l'ordre en determinades zones va derivar en una sensació de creixent d'inseguretat ciutadana. Davant aquesta situació la doctrina primer<sup>137</sup> i els poders públics francesos, després, van reaccionar i van apostar, inicialment, per la justícia de proximitat, per tal de disminuir la delinqüència de "bagatela" als barris atorgant aquesta missió als mateixos habitants dels barris i donant prioritat a la utilització de la mediació. Neix doncs, aquest model de justícia, com un sistema de mediació o justícia comunitària.

Aquesta idea inicial, però, va ser abandonada de seguida i es van anar introduint altres aspectes. A la preocupació inicial per la delinqüència menor se li varen afegir unes perspectives penals més amples i es va optar també per la instauració de la justícia de la proximitat en l'àmbit civil.

Fruit d'aquesta concepció es publica la Llei 2002-1138, de 9 de setembre de 2002, d'orientació i programació de la justícia, que va introduir a França la justícia de proximitat, disposició que ha estat reformada per la Llei 2005-47 de 26 de gener de 2005.

En aquesta regulació s'ha optat per un jutge no professional, de manera que aquells ciutadans que acompleixin els requisits que disposa la llei<sup>138</sup> podran exercir el càrrec per un termini de set anys improrrogable. Estaran subjectes a l'estatut de la magistratura però no són membres del cos judicial. Són

---

<sup>137</sup> En aquest sentit, FAMET, J. 1995, *La médiation. Essai de politique pénale*, Toulouse, Érès; HAENEL, H. i ARTHUIS, J. 1994, Propositions pour una justice de proximité, polycopié, Paris; WYVEKENS, A. 1996 "Justice de proximité et proximité de la justice. Les maisons de la justice et du droit", *Droit et société*, núm. 33, p. 363-388; WYVEKENS, A. 1997 *L'insertion locale de la justice pénale. Aux origines de la justice de proximité*, Paris, L'Harmattan; entre d'altres.

<sup>138</sup> Les persones que poden ser nomenades jutges de proximitat són: a) ex-magistrats de l'ordre judicial i de l'ordre administratiu, b) persones menors de 35 anys que certifiquen com a mínim 4 anys d'experiència professional en l'àmbit jurídic i que siguin o membres o ex-membres de professions liberals jurídiques i judicials reglamentades; c) candidats que certifiquen com a mínim 25 anys d'activitat en funcions de direcció i formació en l'àmbit jurídic; d) ex-funcionaris de categoria A o B dels serveis judicials; e) conciliadors de justícia que hagin exercit la seva funció com a mínim durant 5 anys. A més a més hauran de tenir menys de 75 anys en el moment de presentar la candidatura. (art. 41-17 de la Loi Organique 2003-153)

inamovibles i independents i no tenen obligació de residir en el lloc on desenvolupen la seva funció. Presentades pels candidats les seves sol·licituds, el Consell Supérieur de la Magistratura, abans de expressar el seu parer pot acordar que els candidats realitzin una prova o una formació<sup>139</sup>. Una vegada resolt pel CSM quins candidats són idonis, aquets hauran d'assistir a unes sessions de formació de una durada de cinc dies consecutius (Decret 15-5-2003, sobre els jutges de proximitat).

Si bé el model inicialment dissenyat resultava coherent i obeïa a unes finalitats clarament visibles, durant la seva tramitació parlamentària va ser "contaminat" i es van incloure aspectes que abocaven necessàriament al fracàs de la instauració de la justícia de proximitat. Efectivament, l'atribució als jutges de proximitat d'altres competències alienes a les derivades de les raons que van suposar la seva instauració, porten a una desnaturalització de la seva funció i transformen el jutge de proximitat en un jutge subsidiari a qui s'encarrega la descongestió dels jutjats de primera instància de determinats partits judicials, amb una escassa retribució i amb molt pocs mitjans.

Aquesta situació ja ha generat un ampli debat a França on l'aplicació de la llei està posant de manifest les mancances i la desnaturalització de la institució. En aquest sentit es qüestiona: a) la creació d'una nova categoria de jutges que ha de realitzar tasques que fins ara duïen a terme els jutges d'instància, b) la independència i la imparcialitat d'aquests jutges, c) la seva utilitat, d) el seu cost, entre d'altres.

També la doctrina espanyola s'ha pronunciat críticament sobre aquest model, posant de manifest que el mateix no respon a una millor administració de la petita justícia sinó que pretén "treure-la del mig" com "una cosa que molesta", i descarregar els Jutges professionals d'aquests casos<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> El contingut de la prova i del període de formació es descriuen a l'article 41-19 de la Loi Organique 2003-153.

<sup>140</sup> En aquest sentit J. NIEVA FENOLL, *La justícia de proximitat*, El Clip, núm. 37, pàg. 17, exposa: "...el que mostra aquesta regulació és l'existència d'una preocupació política per la petita justícia, certament, però també descobreix una voluntat manifesta de no intervenir gaire diners en aquests jutges. S'exigeix als candidats que desenvolupin aquesta funció pràcticament com a amateurs en alguns casos, i se'ls atorga una formació <express> que, sens dubte, és



Fruit d'aquesta situació la justícia de proximitat a França comença una marxa enrere de difícil aturada. Els objectius que s'esperaven no arriben a curt termini, la inversió econòmica no s'ha materialitzat i les crítiques de tots els sectors, lluny de apaivagar-se, augmenten dia a dia. Potser seria necessari que França tornés a recuperar l'esperit inicial de la justícia de proximitat per endreçar una vaixell que comença a fer aigües<sup>141</sup>.

### **5.2.2. Itàlia: l'èxit de la justícia de petites reclamacions.**

En contrast amb la davallada de la justícia de la proximitat a França, a Itàlia la justícia de proximitat córrer el perill de morir d'èxit. Cal tenir en compte, però, que això és degut, probablement a que hi ha una perfecta coherència entre els objectius de la seva implantació i els mecanismes emprats per assolir-los.

La Llei 374/1991, de 21 de novembre de 1991, va suprimir la figura del *giudice conciliatore* i va instituir l'anomenat *giudice di pace*. El debat previ va estar centrat en analitzar quines eren les facultats que s'havien de donar a aquest nou Jutge i com havia de ser el seu sistema d'elecció. La seva missió era acabar amb el mal endèmic de la justícia italiana: el retard en la resolució dels procediments. Per això es va preveure la creació de més de 4.000 nous Jutjats. L'experiència ha estat profitosa. Tant és així que el debat actual es centra en si han d'ampliar-se les competències atorgades als Jutges de proximitat.

Pel que fa al model de Jutge que s'ha escollit, és també el no professional; si bé comença també a qüestionar-se si no seria convenient la seva assimilació als Jutges professionals. Pel que fa al perfil del candidat ha sofert una important evolució des de l'any 1991, l'última reforma de l'any 1999 ha reservat

---

*insuficient perquè compleixin la seva tasca amb unes garanties mínimes,..., la voluntat de la preocupació per la petita justícia no ha estat per administrar-la millor, sinó per treure-se-la del mig com una cosa que molesta. La voluntat política no declarada ha estat descarregar de casos els jutges professionals..."*

<sup>141</sup> En data 22 de novembre de 2007 el diari Le Monde informava que s'havia publicat en el Journal Officiel la llista dels 63 "conseils de prud'hommes" d'un total de 271 que el govern francès suprimirà en els pròxims mesos.

la funció de jutge de pau als advocats i ha previst una formació semestral que conclou amb un examen d'idoneïtat.

En quant a les matèries que coneix són de caràcter civil, penal, contenciosa-administrativa i social. En l'àmbit penal, que van ser atribuïdes definides per Decret Legislatiu núm. 274/2000, cal destacar que la competència s'estableix no d'acord amb la pena a imposar sinó en funció dels delictes.

Els procediments previstos per a la resolució dels conflictes són molt innovadors, especialment en l'àmbit penal<sup>142</sup>. En concret, cal destacar la introducció de la mediació en la resolució de conflictes penals; la previsió de solucions alternatives a la pena mitjançant mecanismes de tipus reparadors; i l'oferiment d'una tipologia sancionadora en la que s'aposta més per la reintegració social que pel càstig (treball socialment útil). En l'àmbit civil la normativa processal distingeix els supòsits de demandes inferiors a 1.200 euros on el jutge de pau haurà de decidir en equitat i la decisió no pot ser recorreguda. Pel que fa a la conciliació prèvia en l'àmbit civil ha passat a un paper clarament secundari.

Certament el sistema instaurat a Itàlia no es correspon amb el model de la justícia de barri i, per tant, amb la concepció originària de la justícia de proximitat. És un model que sorgeix d'una urgència, d'una necessitat. I en aquest sentit no recull els elements bàsics per ser anomenada com a justícia de proximitat.

El model italià és, però, un model de petites reclamacions que, a la vista del seu èxit, hauria de fer reflexionar sobre la seva implantació al nostre país però amb la finalitat d'aconseguir una descongestió dels Jutjats de Primera Instància, amb uns professionals amb experiència, que ja tenim –els jutges substituïts i magistrats suplents- que en relatiu poc temps podrien pal·liar un dels majors problemes que actualment pateix la justícia a Espanya com és la lentitud en la resolució dels assumptes.

---

<sup>142</sup> Així OROMÍ I VALL·LLOVERA, S., parla "d'una reforma revolucionària inspirada en una diferent cultura de la jurisdicció", "La justicia de proximidad....", op. cit, p. 583.

### **5.2.3. Anglaterra: participació ciutadana en l'administració de justícia.**

La denominada justícia de pau a Anglaterra té una gran tradició. És tracta de una jurisdicció "cívica", especialment en matèria penal. Així les "Magistrates' Courts" (grau més baix de la jurisdicció penal anglesa i que tracte el 95% dels casos penals i dicta les corresponents sentències) està integrada per uns 30.000 jutges llecs i uns 150 Jutges de Districte.<sup>143</sup>

La selecció d'aquests Jutges resulta interessant. Els "Magistrate" dediquen una part del seu temps al servei de la societat sense cap remuneració. La selecció comença amb la resposta a una enquesta per part de les persones que vulguin desenvolupar aquest servei. D'aquestes sol·licituds el Comitè Assessor Local tria aquelles que poden ser potencialment seleccionables i en concerta una entrevista. Després d'aquestes entrevistes, el Comitè Assessor recomana a aquells candidats que considera pertinents al Departament de la màxima autoritat judicial d'Anglaterra.

D'entre els requisits es poden destacar els que fan referència a les seves qualitats, ja que hauran de reunir sis: a) caràcter bo, b) comprensió i comunicació, c) coneixement social, d) maduresa i temperament legítim, e) judici legítim i e) compromís.

Destaca també el requisit del coneixement del territori on són assignats. Així es preveu que han de tenir un coneixement raonable de l'àrea o territori en el que són designats i, generalment, haver viscut en el lloc un mínim d'un any<sup>144</sup>. Un

---

<sup>143</sup> Només a les grans ciutats les Corts dels magistrats estan presidides per jutges professionals, a la resta la presidència s'atorga a jutges llecs, existint a l'efecte, una borsa nacional de Jutges de Districte a mitja jornada. D'altra banda no existeix cap norma d'assignació i repartiment d'assumpes entre els Jutges llecs i els professionals de manera que la competència és idèntica i tots ostenten el mateix rang dins del cos Judicial.

<sup>144</sup> Potser un dels elements distorsionadors que caldria corregir és el relatiu al desequilibri d'edat que s'observa en les persones que integren la magistratura lleca. Només el

dels elements més destacats és la inexistència de remuneració per la realització d'aquesta activitat (únicament es preveu que puguin reclamar-se la pèrdua de guanys i despeses de viatge).

Els paper dels consellers legals resulta imprescindible. Aquest són els encarregats de donar tot el recolzament jurídic que puguin necessitar els "Magistrate".

La formació dels magistrats llecs consisteix en un curs sobre protocol, prova, llei substantiva i procediment. Aquest curs inicial es complementa amb reunions amb un magistrat més experimentat que aconsella al nou magistrat i respon les preguntes que aquell pugui tenir en la seva nova funció. A més a més es produeixen reunions de formació regulars i es distribueixen circulars per actualitzar els coneixements d'aquests magistrats. Una vegada els magistrats llecs han desenvolupat la seva funció en la jurisdicció penal un mínim de dos anys podran accedir a una formació específica per ocupar altres jurisdiccions especialitzades com els Tribunals de Procediments Familiars, Tribunals del Comptat, etc.

Les matèries civils i penals que poden conèixer són extraordinàriament àmplies. Així en matèria penal existeixen tres tipus de procediments: a) els sumaris que només es decideixen en les Corts de la magistratura, b) els procediments per delictes greus o molt greus, que s'instrueixen per les Corts de la magistratura però que són jutjats pel Tribunal de la Corona, i c) els procediments per delictes intermitjos que són instruïts i Jutjats per qualsevol de les dues instàncies (el Tribunal de La corona o les corts de la magistratura). En matèria civil, el seu àmbit de competència es centre en procediments familiars i en procediments de reclamació de quantitat, especialment, deutes i per un procediment similar al procediment monitori. Finalment també coneixen de matèries que en el nostre país s'inclourien dins de la jurisdicció contenciosa-administrativa o simplement de dret administratiu, com és la renovació de llicències de licor o inspecció de locals, etc.

---

6% està per sota dels 40 anys i més d'un 34% té més de 60 anys, per la qual cosa són les persones jubilades les que dediquen més temps a aquesta activitat.

Aquest sistema tampoc coincideix amb el model originàriament francès de justícia de proximitat. És un sistema que ha desprofessionalitzat la justícia i que ha inclòs al ciutadà en la seva administració. Però en cap cas sorgeix d'una necessitat concreta ni tampoc intenta la resolució del conflicte per mitjans alternatius, ja que l'actuació dels magistrats llecs és la d'un magistrat tradicional, tant pel que fa al procediment emprat com a les sancions que acaba imposant<sup>145</sup>.

Certament resulta un mecanisme atractiu de participació del ciutadà en l'administració de justícia i suposa un compromís ciutadà lloable que, per a la seva implantació al nostre país necessitaria una prèvia i pedagògica preparació, la qual cosa no sembla que estigui a l'agenda dels nostres actuals governants. Només cal examinar els problemes que ha suposat en el nostre país la implantació d'una institució com el Jurat, malgrat el mínim deure temporal cívic que comporta, que posa de manifest la manca d'un element bàsic pel funcionament d'aquest model: assumir per la ciutadania que assolir la justícia és un deure de tots.

### **5.3.1. Portugal. Justícia de Pau i mediació.**

A Portugal la justícia de proximitat es desenvolupa mitjançant dos sistemes complementaris: els Jutjats de Pau i el servei de Mediació de conflictes. En tots els Jutjats de Pau hi ha un departament de mediació de conflictes.

El servei de mediació es distribueix en dues fases: una primera, on s'ha d'explicar a les parts, en funció del conflicte, la finalitat de la mediació i s'ha de veure la seva predisposició a sotmetre's a la mediació. Si les parts manifesten

---

<sup>145</sup> Com exposa GUZMÁN FLUJA, V.C.; en *La justicia de proximidad*, op. cit. p. 31: "Uno de los principales movimientos de la «community safety» se ha venido desarrollando en relación con los programas «saber cities» (ciudades seguras), que se centra ya en el tratamiento de determinadas zonas municipales. Desde la «Crime and disorder Act» de 1998, las autoridades locales, en coordinación con la policía, deben desarrollar, coordinar y promover entre los ciudadanos las políticas de «seguridad comunal», sobre el análisis de la clase y tasa de delincuencia en las zonas concernidas."

la seva voluntat de fer servir els serveis de la mediació i s'observa capacitat de les parts per arribar a un acord, llavors comença la pròpiament dita fase de mediació, a la que es cita a les parts per a la primera sessió. Si el procediment de mediació acaba amb un acord total, es procedeix a la seva redacció i es dóna trasllat al Jutge de Pau perquè ho homologui. Si no hi ha acord o bé aquest no és total, el procés seguirà la via judicial d'acord amb les normes de competència pertinents.

En el model portuguès, per poder ser mediador no és necessari ser llicenciat en Dret<sup>146</sup>, el seu nomenament és per un any, renovable, i la seva remuneració es dóna per cada procés i en funció del resultat de la mediació. En l'exercici de les seves funcions s'apliquen a aquesta figura els principis generals de la mediació: imparcialitat, independència, credibilitat, competència, confidencialitat i diligència.

En relació als Jutjats de Pau, val a dir que aquests coneixen de la resolució dels conflictes civils menors i la seva competència es fitxa per criteris de valor (procediments declaratius inferiors a 3.740'98 euros), per raó de la matèria (responsabilitat contractual i extracontractual, incompliment de contractes i obligacions, etc.) i territorial (seguint el criteri tradicional de que el Jutjat competent ho serà el del domicili del demandat, si bé existeixen importants regles específiques).

La selecció dels jutges de pau es dur a terme en un concurs públic-oposició<sup>147</sup> on es valora el curriculum del candidat i es valora la resolució d'una qüestió jurídica en l'àmbit del jutjats de pau (si bé alguns professionals estan exclosos de la realització d'aquesta prova: els magistrats, fiscals, docents universitaris amb el grau de "Mestre ou Doutor", etc). Els aspirants que superin aquest

---

<sup>146</sup> Els requisits per poder ser mediadors són: ser major de 25 anys, tenir una habilitació adequada a l'exercici de les corresponents funcions, ser plenament capaç pels drets civils i polítics, estar habilitat amb un curs de mediació reconegut pel Ministeri de Justícia; no haver estat condemnat o no estar processat per un delictes dolos, tenir ple domini de la llengua portuguesa i residir preferentment en l'àrea territorial del partit del jutjat de pau.

<sup>147</sup> Podran ser jutges de pau els nacionals portuguesos de més de 30 anys, llicenciats en Dret, siguin plenament capaços per l'exercici dels drets civils i polítics i que no hagin estat condemnats ni estiguin processats per delictes dolosos.

concurs-oposició hauran de realitzar un curs de formació específica. Són nomenats per un termini de tres anys.

Pel que fa als procediments, s'estableix l'obligació del jutge de pau de procurar la conciliació de les parts i només en aquells casos que no sigui possible entrar a conèixer del procés, però si la quantia d'aquest és inferior a 1.780'49 euros i les parts ho sol·licitin podrà resoldre d'acord amb un judici d'equitat.

Aquest sistema tampoc reuneix les característiques de la justícia de barri o del model originari de justícia de proximitat francès, ja que l'únic que es preveu és una mediació global per evitar el conflicte, però en els casos que no sigui possible es deriva a un model que s'ha definit com de petites reclamacions.

### **5.3. Concepte, elements i naturalesa de la justícia de proximitat.**

Un com analitzats alguns antecedents i diverses experiències de dret comparat, es pretén oferir una aproximació conceptual a la justícia de proximitat. En la mateixa s'assenyalaran els aspectes essencials d'aquesta institució i es descriuran després les característiques que podria tenir un model de justícia de proximitat que, sense perdre de vista el sentit originari d'aquesta institució, reculli algunes de les necessitats de descongestió dels tribunals ordinaris.

Les reflexions sobre la naturalesa de la justícia de proximitat, que es presenten en aquest treball, a continuació de la relació de les característiques d'aquest sistema, tenen per objectiu posar de relleu algunes limitacions d'aquest model de justícia. En efecte, la justícia de proximitat és una institució a mig camí entre l'autoregulació regulada i l'exercici de funcions jurisdiccionals, depenent de la seva concreta configuració. El que no pot ser, en cap cas, és que aquest model derivi en una privatització de les funcions jurisdiccionals.

### **5.3.1. Concepte i elements característics de la justícia de proximitat.**

El primer aspecte que cap posar de manifest en intentar oferir una aproximació al concepte de justícia de proximitat és, com s'ha assenyalat reiteradament, el caràcter polisèmic d'aquesta expressió. La seva utilització per a descriure realitats diverses planteja problemes en el discurs, que troben el seu reflex en el debat públic sobre la implantació d'aquesta figura a Espanya i Catalunya.

Per aquest motiu, resulta especialment rellevant assenyalar en cada cas de què s'està parlant quan s'empra l'expressió "justícia de proximitat". En aquest treball es procedeix, en primer lloc a una delimitació negativa d'aquest concepte, assenyalant clarament el que queda fora del mateix, per procedir després a un intent de caracterització d'un model de justícia de proximitat. Cal assenyalar que el model proposat intenta allunyar-se el menys possible del model originari francès, sense desconèixer, però, altres tendències de dret comparat, les necessitats de descàrrega dels tribunals ordinaris i les demandes de participació de les administracions locals en l'àmbit de la justícia.

Pel que fa a la delimitació negativa del concepte, val a dir que la justícia de proximitat no és una "justícia de petites reclamacions". La justícia de les petites reclamacions seria aquella que, integrada en el Poder Judicial i servida per Jutges membres de la Carrera Judicial, s'implantaria en tots els partits judicials per a, com primer graó judicial, donar resposta en l'àmbit civil, penal, contenciós-administratiu i social a la sobrecàrrega de treball que els actuals Jutjats de primera instància estan suportant.

Per contra, en un intent de delimitació positiva de l'expressió, la "justícia de proximitat" es definiria com aquella que, no pertanyent al Poder Judicial, s'introduiria en determinats municipis amb unes necessitats objectives derivades d'uns concrets conflictes per aconseguir, amb la participació dels ciutadans i les administracions públiques, donar solució a aquells conflictes, mitjançant mecanismes ràpids i àgils, tot adoptant mesures de prevenció per a la seva eradicació.



Donada la pluralitat de configuracions que podria tenir la justícia de proximitat així entesa, és important establir amb més concreció quines serien les característiques de la justícia que s'ha volgut definir. Aquesta relació de característiques és tant més important si es té en compte que la definició donada no es correspon exactament amb cap dels models descrits fins ara. En tot cas, com elements identificadors d'aquest nou model de justícia s'han de destacar els que es detallen a continuació:

- a) Jurisdicció prèvia a la jurisdicció ordinària: la raó d'ésser de la justícia de proximitat és l'evitació del procés judicial, la possibilitat que les parts a les portes del conflicte no arribin a depassar el llindar, i aconseguixin mitjançant uns nous mecanismes arribar a una resolució ràpida, efectiva, en la configuració de la qual han participat i on la solució és proposada per elles mateixes
- b) Justícia municipal: la proximitat geogràfica s'ha d'aconseguir mitjançant una implantació de la justícia allà on els conflictes susceptibles de ser coneguts per aquest model sorgeixen habitualment, en el municipi, en el barri, on el ciutadà comprovi que la justícia s'acosta a ell, el fa partícip i l'implica a la comunitat on resideix. És una justícia diferent per a cada barri, municipi, etc; ja que cadascun d'ells té la seva idiosincràsia, per a la qual una justícia uniforme com l'actual resulta clarament insatisfactòria.
- c) Justícia independent: no vinculada ni subjecta a instruccions, ordres o recomanacions de cap tipus d'autoritat, ni estatal ni de la comunitat autònoma ni local.
- d) Justícia no professional: que comporta un sistema diferent de selecció dels jutges que hagin de resoldre conforme a aquest model. No es pot buscar a un candidat que reciti de memòria el Codi Penal o que realitzi una descripció evolutiva de la jurisprudència del Tribunal Suprem sobre l'accessió invertida. Els seus coneixements han de ser uns altres. Cap recordar que haurà de resoldre conflictes que es donen en un àmbit

concret, en un municipi, en un barri, pel que seria convenient que la seva elecció es realitzés entre aquelles persones que resideixen en el mateix lloc on es produeix el conflicte, que ho conegui, que pugui abastar tots aquells aspectes que estan més enllà del cas concret que es planteja; una persona que hauria d'encaixar en el concepte de home bo del sistema anglosaxó.

- e) Justícia informal: on els procediments que puguin establir-se haurien de ser flexibles, modulables i canviants davant les diverses situacions que puguin donar-se. En aquest punt seria fins i tot desitjable que no s'establís cap procediment i que es fixi en funció de cada supòsit concret. Amb això s'aconseguiria que a la resolució del conflicte pugui arribar-se per unes vies que l'establiment d'un procediment impediria ab initio. Aquest caràcter informal no només ha de ser predicable en la fase de resolució del conflicte sinó també en el d'execució de la solució arribada ja haurà de permetre's a les parts modelar l'execució de la decisió arribada a mesura que es produeixin modificacions rellevants durant la seva execució.
- f) Justícia especialitzada: aquesta Justícia no requereix només coneixements jurídics sinó uns altres tan o més importants que aquests per a un desenvolupament correcte de la funció jurisdiccional.
- g) Justícia integral: l'aplicació dels Equips Tècnics en la jurisdicció de menors i la seva evident utilitat, malgrat la seva escassetat de mitjans, condueix a una reflexió evident: la necessitat de la intervenció d'altres professionals al marge del Jutge en la resolució de conflictes entre els ciutadans. Aquest pot ser un bon punt d'arrencada ja que no hi ha dubte que la justícia de proximitat necessita d'aquests altres professionals: assistents socials, criminòlegs, psicòlegs, etc; per a l'aplicació del seu model. És una justícia que aglutina tots aquells elements comunitaris que permeten la millor solució possible al problema plantejat.

### 5.3.2. Naturalesa: autoregulació o privatització de l'exercici de funcions jurisdiccionals?

La qüestió sobre la naturalesa de la justícia de la proximitat és altament problemàtica, ja que la seva indeterminació deriva de la que es pròpia de la utilització d'aquesta expressió. Així, mentre que alguns autors volen vincular la justícia de la proximitat a l'autoregulació, d'altres entenen que els jutges de proximitat exerceixen funcions clarament jurisdiccionals i, per això, adverteixen dels perills que podria comportar la seva cessió a jutges no professionals o fins i tot a subjectes privats<sup>148</sup>. Algunes experiències de la justícia comunitària, que empren principalment procediments de mediació, podrien tenir perfectament la consideració de mecanismes d'autoregulació regulada de caràcter resolutori. Per contra, clarament, la justícia de les petites reclamacions no és sinó una forma d'exercici de funcions jurisdiccionals. Per això, com s'ha dir, ha de ser servida per jutges professionals.

El model de justícia de proximitat que s'ha delimitat en l'apartat anterior no és ni una cosa ni una altra. No és un sistema d'autoregulació perquè no té un origen social: si bé en la resolució de conflictes es vol potenciar la participació i es poden emprar instruments d'autoregulació resolutòria, els jutges de proximitat no són simples subjectes privats, sinó professionals a càrrec dels pressupostos públics. I no comporta una privatització de l'exercici de funcions jurisdiccionals, en la mesura en què només s'apliquen mecanismes originàriament característics del dret privat en aquells casos en que l'objecte de la controvèrsia ho permeti. És, realment, un model alternatiu, caracteritzat per la col·laboració entre el sistema judicial, les administracions públiques i els ciutadans, en la garantia de la seguretat ciutadana i en l'assoliment dels objectius de prevenció general.

Aquest model posa especialment de relleu que, si la garantia de la seguretat ciutadana s'ha d'assolir amb la participació de tots els actors implicats, públics i privats, cal fugir de les separacions tradicionals entre allò privat i allò públic i,

---

<sup>148</sup> Sobre aquest tema vegi's: ARMENTA DEU, T.; *Justicia de proximidad*, op. cit., p. 18.

dins d'aquesta darrera esfera, entre allò que és propi de l'àmbit judicial i el que és propi de l'àmbit de l'Administració. Per matisar aquesta afirmació tant radical val a dir que no es poden desconèixer les garanties pròpies de cada àmbit i, per tant, tampoc els límits que presenta un model com el que es defensa en aquest treball. Aquests aspectes més puntuals seran tractats més endavant, quan s'aprofundeixi més en la concreció del model proposat.

#### **5.4. Antecedents i propostes d'implantació de la justícia de proximitat a Espanya.**

Abans d'aprofundir en la presentació del model de justícia de proximitat proposat en aquest treball cal fer una breu referència als antecedents i les propostes d'implantació de la justícia de proximitat a Espanya. És important veure, a través de l'anàlisi d'aquests antecedents, quins són els actors implicats en la implantació de la justícia de la proximitat i quines són les seves expectatives. Desconèixer-les abocaria al fracàs qualsevol proposta realista que volgués ajudar a la implantació d'un model útil de justícia de proximitat a Catalunya.

##### **5.4.1. Els antecedents pròxims de la justícia de proximitat a Espanya.**

Els antecedents remots de la justícia de proximitat a Espanya s'han de cercar en la justícia de pau. No es durà a terme en aquesta recerca una visió històrica d'aquesta institució, però si s'analitzarà els aspectes fonamentals del ressorgiment de la justícia municipal i posteriorment de proximitat en els últims 30 anys.

L'any 1994<sup>149</sup> el Ple de l'Ajuntament de Barcelona aprova l'avantprojecte de Text Articulat de la Llei Especial d'aquesta ciutat, on es recollia un sistema

---

<sup>149</sup> Amb anterioritat, en concret l'any 1992, es dur a terme un Seminari de Juristes sobre la institucionalització d'una nova planta de Jutjats locals conclou amb una Avantprojecte de modificació de la LOPJ on s'expressaven una sèrie de mesures d'àmbit local, que si bé no

integral de Justícia municipal. Aquest model recollia el model dissenyat per un grup de juristes convocats per la Fundació Carles Pi i Sunyer.

L'any següent aquest grup de juristes publiquen un nou projecte normatiu integral sobre la justícia municipal. El projecte, que duia per títol «*Propuesta de anteproyecto de Ley sobre organización y funcionamiento de la justicia municipal de paz de las ciudades*», es desenvolupa al llarg de 41 articles, 3 disposicions addicionals, 1 derogatòria i 1 final, amb redaccions alternatives i resulta d'una visió global no només de la justícia local sinó de la justícia en la seva totalitat<sup>150</sup>. El model que es defensava suposava la instauració d'una justícia que abastés tots els ordres jurisdiccionals en aquells ajuntaments de més de 250.000 habitants (art.1), seria exercida per Jutges llecs en dret (art. 27) i per a la resolució dels conflictes podrien actuar per equitat o en via de conciliació en aquells procediments sobre drets disponibles de les parts i previ acord d'aquestes (art.3).

L'antecedent immediat a nivell estatal es troba al Llibre Blanc publicat pel CGPJ en 1997. En aquest text el CGPJ descrivia la situació caòtica en la que es trobaven ( i es troben) el jutjats de pau<sup>151</sup>. Per això va propugnar l'adopció de dues mesures per redreçar la situació sense que s'aporti cap model propi de justícia de proximitat. En concret les propostes van ser dues:

*“La primera, se refiere a aquellos Juzgados de Paz que tienen su sede en municipios de elevada población (para lo que se ha de considerar tanto la de derecho como la de hecho y flotante) y caracterizados por una realidad social y económica de cierta complejidad. En este caso, la solución es la creación de nuevos Juzgados de Primera Instancia e Instrucción. Con ello, se producirá, a su vez, el efecto de modificar la actual demarcación judicial, de manera que se trata de una medida que debe ser aprobada*

---

va ser aprovada per cap administració va ser inspiradora de moltes de les propostes posteriors en aquesta matèria.

<sup>150</sup> En aquest sentit es poden destacar la introducció d'un procés monitori (art. 33), donava un major protagonisme al Secretari judicial (arts. 22 a 24), etc.

<sup>151</sup> Es destacaven “carencia de profesionalización de los titulares de los Juzgados de Paz, la coexistencia de profesionales y no profesionales dentro del personal auxiliar, el sometimiento de la implantación de criterios organizativos (la constitución de agrupaciones de secretarías) a decisiones posteriores muy abiertas, y la penuria económica que se trata de atajar, de manera insuficiente, por el mecanismo de las subvenciones a los Ayuntamientos previsto”.

*por una norma con rango de ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 35.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esta actuación tendrá también otros efectos positivos: acercar a los órganos jurisdiccionales a los ciudadanos y aquilatar de manera más precisa algunos de los actuales partidos judiciales a las circunstancias de población y litigiosidad que condicionan su existencia.*

*La segunda, afecta con carácter general al resto de los Juzgados de Paz. Para ellos, habría de procederse sin duda a la constitución de las agrupaciones de secretarías de Juzgados de Paz a que se refieren el artículo 99.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y los apartados 1 y 2 del artículo 50 de la Ley de Demarcación y Planta Judicial. Se trata de una medida caracterizada por la racionalidad y el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles; en suma, por su eficacia y eficiencia. De esta manera, se garantizaría que los Juzgados de Paz estuvieran atendidos en todo caso por funcionarios al servicio de la Administración de Justicia. El diseño de las agrupaciones ha de inspirarse en criterios de proximidad de las poblaciones, facilidad de las comunicaciones y población a la que deben atender, así como los recogidos en el artículo 2 del Real Decreto 257/1993, ya citado, (los Juzgados de Paz integrantes de una misma agrupación han de pertenecer al mismo partido judicial y tener circunscripciones limítrofes). Las agrupaciones de secretarías de Juzgados de Paz han de tener una consideración similar a la de los servicios comunes en cuanto a su organización, funcionamiento, actuación y selección y formación de su personal”.*

Fruit d'aquesta preocupació l'any 1999 el Congrés dels Diputats el 16 de febrer de 1999 va aprovar per unanimitat una proposició de llei en la que es plantejava la reorganització de la justícia municipal i es requeria al Govern perquè procedís a la implantació d'una justícia de proximitat que seria l'instrument idoni per la resolució de petits conflictes.

Dos anys després es produeix el “Pacto de Estado para la reforma de la Justicia”. En Pacte quart sota la rúbrica “Mapa judicial” indica el següent: “...Se potenciará la Justicia de Proximidad, de manera que haya Juzgados más cercanos al ciudadano. Se contemplará la creación de un nuevo órgano unipersonal: el Juzgado de lo Civil, que permitirá aligerar de su actual carga de trabajo a los Juzgados de Primera Instancia, será pieza esencial para acercar la Justicia al ciudadano. Se avanzará en el diseño de juzgados especializados

*en materia mercantil. Se contemplará el desarrollo de los Juzgados de Familia. En el orden penal, se procederá también a redefinir el ámbito de los Partidos Judiciales más grandes, creando órganos cercanos”.*

Una nova iniciativa mixta fonamental es produeix l'any 2004 amb la proposta de Justícia de Proximitat elaborada per la Comissió Mixta Ajuntament de Barcelona/Generalitat de Catalunya, que es contenia en l'avantprojecte de Llei de Règim Especial de Barcelona presentat al Ministeri d'Administracions Públiques<sup>152</sup>. En aquesta iniciativa es defensava la fixació pels parlaments autonòmics de la demarcació judicial de la justícia de proximitat que seria servia per professionals en dret amb més de 15 anys d'experiència professional que tindrien un caràcter temporal (set anys) i que no pertanyerien a la carrera judicial.

L'any 2005 es publica el Llibre Verd de la Justícia que conté 16 documents. El número 12 porta per títol “la justícia de proximitat” i proposa com a model el que defineix com a tertium genus entre les actuals justícia de carrera i justícia de pau. En concret es defensa una posada en marxa gradual, formada per jutges de naturalesa temporal que no s'integrarien en la carrera judicial i que haurien de ser professionals del dret amb una estreta relació amb el seu entorn veïnal i una capacitat “*tecnicojurídica basada en l'experiència i aplicació a una realitat social concreta*”. Les seves funcions serien la mediació, la conciliació i l'enjudiciament amb la finalitat d'intentar evitar el conflicte.

El mes de juliol de 2005 el Ministeri de Justícia dóna a conèixer l'avantprojecte de Llei de modificació de la LOPJ per la qual, entre d'altres aspectes, s'establia la justícia de proximitat. En aquest text apareixia la justícia de proximitat com el primer graó de justícia en determinades ciutats (en concret, en aquells municipis de gran població previstos en l'article 121 de la LBRL).

---

<sup>152</sup> Per aprofundir en el contingut d'aquesta proposta es pot consultar l'article JIMÉNEZ ASENSIO, R.; “La justicia de proximidad: propuestas normativas y soluciones institucionales” en l'obra GUZMÁN FLUJA, V.C. (ET ALT.), *La justicia de proximidad*, op. cit., p. 45 a 95.

L'objectiu era que s'ocupés dels assumptes de menor entitat i escassa complexitat, amb la finalitat d'alleugerir la càrrega de treball que recau sobre els Jutjats de Primera Instància i Instrucció. A més a més es pretenia aconseguir una resposta ràpida a assumptes poc complexos, de gran conflictivitat i que generen una desconfiança ciutadana en el nostre sistema judicial.

Les competències es centraven en assumptes menors de la jurisdicció civil i penal, en relació al objectiu de descarregar a uns determinats ordres jurisdiccionals.

Els jutges de proximitat<sup>153</sup> seguirien el següent procediment de selecció: en primer lloc, es procediria a l'anunci d'una convocatòria pública i es nomenaria una comissió de selecció especialitzada. Després es desenvoluparia un concurs entre els candidats i amb posterioritat serien entrevistats per la comissió. Aquesta elaboraria una relació ordenada dels candidats aptes dels qual el Municipi tria una terna que remet al Consell de Justícia de la Comunitat Autònoma (que es creava en la mateixa modificació de la LOPJ) i aquest Consell n'hauria de proposar un al CGPJ (o bé, podria rebutjar la terna proposada). Finalment a aquests Jutges se'ls reservava un terç de les places per a la condició de Magistrats pel quart torn.

El CGPJ va ser molt crític amb aquest avantprojecte. Les seves principals objeccions, en el seu informe de 5 d'octubre de 2005, es centraven es considerar que es pretenia assumir un major control polític del Poder Judicial i el trencament del principi d'unitat del Poder Judicial.<sup>154</sup> Finalment, l'òrgan de

---

<sup>153</sup> S'establien com a requisits per accedir a aquest càrrec ser llicenciat en dret amb sis anys d'experiència professional

<sup>154</sup> En relació a la justícia de proximitat el CGPJ arriba a conclusions com les següents: "...la previsión de que la Justicia de Proximidad es Poder Judicial del Estado o que el nombramiento final de sus jueces corresponde al Consejo General del Poder Judicial, sólo cubriría las apariencias de un modelo diseñado en un contexto de reforma estatutaria que aspira a un Estado federal", "...existen serias dudas de la constitucionalidad del sistema al romper el principio constitucional de unidad de la Carrera Judicial", "...El modelo elegido llevaría a un sistema judicial paraestatal, de base autonómica y local, que permitiría erigir otra Judicatura, otro Poder Judicial." "...Frente a lo que debería ser una opción ambiciosa –buscar un Poder Judicial moderno y eficaz-, cobra protagonismo otra ambición: frente a la idea de Poder Judicial único y estatal, hacer presente los postulados de política territorial en ese ámbito..."



govern dels magistrats suggeria dues vies de solució: a) abandonament del sistema de justícia de proximitat, i b) aplicació d'altres sistemes de justícia de proximitat. Si s'optés per aquest segon supòsit es proposen dues modalitats: 1) desjudicialització de la justícia de proximitat (la qual no es considera pertinent per trobar-se aquest debat en un estat embrionari i 2) judicialització plena.

D'altra banda i si bé no es pot considerar un antecedent immediat resulta evident que també ha tingut influència en la situació present, l'actual Estatut d'Autonomia de Catalunya que en el seu article 108.2 diu: *“La Generalitat, en les poblacions que es determini i d'acord amb el que disposa la LOPJ, pot instar que s'estableixi d'un sistema de justícia de proximitat que tingui per objectiu resoldre conflictes menors amb celeritat i eficàcia”*. Els posteriors Estatuts d'Autonomia que s'han vingut aprovant han anat recollint aquesta o una redacció similar de la justícia de proximitat.

Finalment i en la seva lluita per una justícia de proximitat la ciutat de Barcelona<sup>155</sup> té reconeguda legalment la justícia municipal que tant desitjava. En concret la Llei núm. 1/2006, de 23 de març, de Règim Especial del municipi de Barcelona, dedica el seu Títol tercer a la seva regulació. Ara bé resulta evident que no ha assolit els seus objectius (ja que la llei només disposa una remissió al contingut de la LOPJ<sup>156</sup>) i que aquest és només un pas més en un llarg camí del que hauria de començar-se a entreveure el final.

---

<sup>155</sup> En aquest sentit el propi CGPJ “culpava” a la ciutat de Barcelona de l'intent de la instauració de la justícia de proximitat expressant: *“La ideación de la Justicia de Proximidad en los términos del texto informado no parece que sea una iniciativa generalizada o ampliamente sentida, más bien se presenta como un deseo nacido en una ciudad concreta –Barcelona- que no puede condicionar la estructura de un Poder del Estado ni, por tanto, los pilares constitucionales en los que se asienta el Poder Judicial.”*

<sup>156</sup> En concret l'article 37 diu: “1. La Justicia de Proximidad se podrá implantar en el término municipal de la ciudad de Barcelona de conformidad con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial. 2. Su naturaleza, constitución, competencias, demarcación, funcionamiento y financiación se regularán conforme determinen, en su caso, la Ley Orgánica del Poder Judicial y las respectivas leyes sectoriales...”.

#### **5.4.2. El Projecte de Llei Orgànica de modificació de la Llei Orgànica 6/1985, de 1 de juliol, del poder judicial, en matèria de justícia de proximitat i consells de justícia.**

Per cloure amb aquest recorregut cal fer referència al Projecte de Llei orgànica de modificació de la Llei Orgànica 6/1985, de 1 de juliol, del poder judicial, en matèria de justícia de proximitat i consells de justícia. Es presenta, en primer lloc, una breu descripció dels principals continguts de la llei per oferir, en segon lloc, una visió crítica del mateix.

##### ***5.4.2.1. La regulació de la justícia de proximitat en el projecte de llei.***

Les crítiques que va suscitar l'avantprojecte de Llei al que s'ha fet referència en l'apartat anterior, van fer que el Govern presentés en el Congrés dels Diputats un model de justícia de proximitat radicalment diferent al que s'havia exposat inicialment. El Projecte de Llei va ser publicat en el Diari Oficial del Congrés dels Diputats en data 27 de gener de 2006 i es va presentar una esmena a la totalitat que va ser rebutjada en sessió de 11 de maig de 2006. Es va obrir el termini per presentar esmenes, termini que s'ha vingut prorrogant fins al dia d'avui.

La norma proposa la creació d'uns nous Jutjats, els de proximitat, en aquells municipis on existeixi Jutjat de Primera Instància i Instrucció i a més a més que concorrin una segona característica: que tinguin un règim municipal especial o que compleixin les exigències de l'article 121.1 de la Llei de Bases de Règim Local<sup>157</sup>.

Tindran competències en matèria civil, penal i contenciosa-administrativa. En matèria civil coneixeran de la substanciació en primera instància, decisió i execució de les funcions de conciliació i mediació que expressament els hi

---

<sup>157</sup> En aquest sentit l'article primer punt cinquè introdueix un nou article 97 bis amb el següent contingut: "1.En los municipios donde exista Juzgado de primera instancia e instrucción, y tengan régimen municipal especial o se cumplan las exigencias del artículo 121.1 de la Ley de Bases de Régimen local, se crearán los juzgados de proximidad".

atribueixi la Llei<sup>158</sup>. Es concreten aquestes matèries, però, a l'article Quart punt Primer de Reforma de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'Enjudiciament Civil, on s'exposa que aquests jutjats coneixeran, en primera instància, del judicis verbals a que es refereix l'apartat 2 de l'article 250 i del procediment monitori, quan el deute dinerari vençut i exigible, sigui de quantitat determinada i no excedeixi de 3.000 euros. Tanmateix, coneixeran també de les demandes de desnonament de finca urbana per manca de pagament de la renda o quantitats degudes per l'arrendatari (potser seria necessari modificar aquest últim concepte pel de "quantitats assimilades" a la renda que és el terme que s'està emprant per la jurisprudència). Finalment també coneixeran de les terceries de domini que es suscitin en l'execució de les seves pròpies sentències i de la rescissió de sentències fermes i nova audiència al mandat rebel.

En matèria penal es preveu que tindran competències en primera instància sobre el coneixement, decisió i execució dels judicis de faltes, amb exclusió d'aquelles que corresponguin als Jutjats de Violència sobre la Dona. La determinació d'aquestes matèries es dur a terme a l'article Segon de Reforma de la Llei d'Enjudiciament Criminal, on el seu apartat Primer es disposa que es modifica l'apartat primer de l'article 14 de la LECrim. assenyalant-se que pel coneixement i decisió dels judicis de faltes, el jutge d'instrucció, o el de proximitat on s'hagués constituït, a excepció de que la competència correspongui al jutge de violència sobre la dona, d'acord amb el que es preveu al número 5 d'aquest article.

En matèria contenciosa-administrativa, els jutjats de proximitat coneixeran dels recursos que es dedueixin contra les sancions imposades per les Entitats Locals que expressament els atribueixi la llei La determinació d'aquestes matèries es realitza a l'article tercer (de Reforma de la Llei 29/1998, de 13 de

---

<sup>158</sup> L'apartat 2 del mateix article primer punt cinquè del nou article 97 bis disposa: "*Los Juzgados de Proximidad, en el orden civil, conocerán de la sustanciación en primera instancia, fallo y ejecución de los procesos, y de las funciones de conciliación y mediación, que expresamente les atribuya la ley. En el orden penal, tendrán atribuida la competencia en primera instancia del conocimiento, fallo y ejecución de los juicios de faltas, con exclusión de aquellas que corresponden a los Juzgados de violencia sobre la mujer. Y en el orden contencioso administrativo conocerán de los recursos que se deduzcan frente a sanciones impuestas por las Entidades locales que expresamente les atribuya la ley*"

juliol, reguladora de la Jurisdicció contenciosa-administrativa), en concret, a l'apartat 2, on s'indica que s'introdueix un nou article, el 7 bis, que indica que els Jutjats de Proximitat coneixeran en primera o única instància segons el que es disposi en la Llei 29/1998, dels recursos que es dedueixin contra els actes de les Entitats Locals quan tinguin per objecte sancions administratives que consisteixin en multes, qualsevol que sigui la seva matèria, que no excedeixin de 1.000 euros.

Resta per analitzar a qui s'atribueix la competència objectiva per a conèixer d'aquestes matèries. I en aquest sentit l'Executiu aposta per una incardinació dins de la Carrera Judicial. Per això crea un nou òrgan per l'exercici de la potestat jurisdiccional: el jutge de proximitat. Aquest passa a ocupar el primer esglaó de la Carrera Judicial. El seu ingrés es durà a terme mitjançant la superació d'un concurs de mèrits, entre juristes amb més de sis anys d'exercici professional, que compleixin els requisits generals d'ingrés en la Carrera Judicial<sup>159</sup>.

El procés del concurs de mèrits té les següents característiques:

- a) Convocatòria: serà convocat pel CGPJ quan es requereixi per atendre les necessitats sorgides per la progressiva implantació de la justícia de proximitat, en els termes previstos en l'article 301.7 de la LOPJ. Es farà constar el municipi on es trobin les vacants a ocupar i el número de places convocades. Aquest número serà fixat pel CGPJ, previ informe de la Comunitat Autònoma corresponent amb competències assumides (sense que s'especifiqui quin caràcter té aquest informe).
- b) Contingut: el concurs es regirà pel que disposa l'article 313 de la LOPJ<sup>160</sup>; i per les bases de la convocatòria que seran aprovades pel CGPJ a

---

<sup>159</sup> D'acord amb l'article 302 de la LOPJ són: ser espanyol, major de edat i llicenciat en Dret i no trobar-se en cap les causes d'incompatibilitat previstes a la Llei.

<sup>160</sup> Aquest article disposa que en aquest concurs es valoraran: "a) *Título de Licenciado en Derecho con calificación superior a aprobado, incluido el expediente académico*, b) *Años de ejercicio efectivo de la abogacía ante los juzgados y tribunales, dictámenes emitidos y asesoramientos prestados*, c) *Años de servicio efectivo como catedráticos o como profesores titulares de disciplinas jurídicas en universidades públicas o en categorías similares en*

proposta del Consell de Justícia respectiu. Seran mèrits preferents les funcions jurisdiccionals desenvolupades pels candidats, així com el coneixement de la llengua i el dret propi de la Comunitat Autònoma on es trobi el municipi. Es durà a terme, a més a més, una prova pràctica consistent en l'elaboració d'un dictamen sobre matèries pròpies de la justícia de proximitat. Finalment s'indica que en l'entrevista que preveu l'article 313.7 de la LOPJ haurà de tenir per objecte exclusiu l'acreditació de la formació jurídica i capacitat per a ingressar a la Carrera Judicial, especialment en aquelles matèries atribuïdes als jutges de proximitat sense que en cap cas pugui convertir-se en un examen general de coneixements jurídics.

- c) Tribunal de selecció: serà nomenat pel CGPJ a proposta del Consell de Justícia corresponent. Constarà d'un President i quatre membres. La presidència serà ocupada pel President del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Autònoma corresponent o pel Magistrat en que aquest delegui. La resta del tribunal serà composta per: un Fiscal, designat a proposta del Fiscal en Cap; per un Advocat, amb deu anys d'experiència professional; per un Catedràtic o Professor titular universitari en àrees jurídiques; i per un Secretari judicial, que realitzarà les funcions de secretari del Tribunal.
  
- d) Curs de Formació: Els aspirants que superin les proves selectives hauran de realitzar un curs de formació a l'Escola Judicial i aquells que

---

*universidades privadas, con dedicación a tiempo completo, d)Años de servicio como funcionario de carrera en cualesquiera otros cuerpos de las Administraciones públicas para cuyo ingreso se exija expresamente estar en posesión del título de Doctor o Licenciado en Derecho e impliquen intervención ante los Tribunales de Justicia, en la Carrera Fiscal o en el Cuerpo de Secretarios Judiciales, destinos servidos y funciones desempeñadas en los mismos, d)Años de ejercicio efectivo de funciones judiciales sin pertenecer a la Carrera Judicial y número de resoluciones dictadas, valorándose además la calidad de las mismas, e) Publicaciones científico-jurídicas f)Ponencias y comunicaciones en congresos y cursos de relevante interés jurídico, g)Realización de cursos de especialización jurídica de duración no inferior a trescientas horas, así como la obtención de la suficiencia investigadora acreditada por la Agencia Nacional de la Calidad y Acreditación, h)Haber aprobado alguno de los ejercicios que integren las pruebas de acceso por el turno libre a la Carrera Judicial.”*

ho superin ocuparan les places de jutges de proximitat en el municipi pel que es va dur a terme la selecció<sup>161</sup>.

- e) Ascens a la categoria de Jutge: transcorreguts nou anys d'exercici com a jutges de proximitat podran ascendir a la categoria de Jutge mitjançant concurs a les vacants d'aquesta categoria convocat pel CGPJ, previ informe favorable del Consell de Justícia.

#### **5.4.2.2. Consideracions crítiques respecte el model proposat pel legislador.**

S'han indicat anteriorment els orígens de la justícia de proximitat i les seves aplicacions en el dret comparat. La Proposta de Llei dibuixa un perfil de justícia de proximitat que no s'adequa, no només en la seva nomenclatura sinó especialment en el contingut, a una veritable justícia de proximitat. L'esperit de la norma es contrari als elements fonamentals d'aquella justícia que es va proposar pel municipi de Barcelona inspirada en la doctrina francesa i italiana.

El primer aspecte erroni és ja la seva designació com a justícia de proximitat<sup>162</sup>. S'ha estudiat anteriorment els requisits que hauria de tenir una justícia de proximitat i la que es presenta en el Projecte de Llei no reuneix cap de les tres essencials. D'aquesta manera sembla més encertada, després de llegir el contingut del Projecte, que s'hagués optat per la denominació de Jutjats de Petites Reclamacions o Jutjats de Conflictes menors, ja que aquestes designacions il·lustrarien millor el contingut del projecte i no aportarien una innecessària confusió a les seves finalitats.

---

<sup>161</sup> Una de les qüestions importants serà saber si els Ajuntaments estaran disposats a esperar tant de temps per l'aplicació d'aquesta justícia. En aquest sentit i des de que s'inicia el procediment fins a la pressa de possessió pel jutge de proximitat pertinent hauran de passar com a mínim dos anys.

<sup>162</sup> Aquesta designació és inclús equivocada des d'un punt de vista conceptual ja que la definició del terme "proximitat" no s'expressa en la filosofia de la norma. En aquest sentit es pot consultar ARAGONESES ALONSO, P.; "*Justicia de proximidad y gobierno de la Justicia*", en Revista de Derecho Procesal, op.cit.; p. 602.

També resulta, en conseqüència, inapropiat el terme jutge de proximitat que hauria de passar a ser designat jutge de reforç o jutge de Petites reclamacions o de conflictes menors. En aquest sentit simplement cal examinar el Projecte per concloure que els Jutges que finalment podrien ocupar les places d'un determinat municipi poden no tenir cap relació de proximitat amb el municipi i si el que es pretén amb el terme jutge de proximitat és indicar una justícia més propera geogràficament, també resulta absurd ja que la creació d'aquests jutjats es proclama per municipis que ja tenen jutjats de primera instància i instrucció, per la qual cosa no es produirà una proximitat geogràfica diferent a l'actual. Si, finalment, el que es vol indicar amb el concepte de jutge de proximitat és la rapidesa en la resposta judicial al conflicte, aquesta rapidesa s'aconsegueix igualment amb el nomenament d'un major número de jutges i l'assignació d'aquests en aquests municipis sense que s'observi la necessitat d'aquesta nova categoria de jutges.

S'afirma per l'Executiu que la proximitat s'aconseguirà amb la immobilitat del jutge de proximitat durant nou anys del destí que hagués aconseguit abans de poder ascendir a la categoria de Jutge. L'argument resulta certament paradigmàtic; ja que si la proximitat és un valor que es vol atribuir a la Justícia i el problema és la rotació de jutges i magistrats, la solució passaria simplement per un augment dels anys d'immobilitat dels jutges i magistrats en els seus destins, de manera que així resultarien més pròxims als ciutadans que serveixen en termes de la defensa d'aquest argument <sup>163</sup>.

---

<sup>163</sup> El Ministre de Justícia va defensar aquest argument amb les següents paraules: "Se obtiene además una ventaja funcional que no quiero soslayar y es la de la radicación al territorio, porque el acceso apuesta por la preservación de la continuidad y de la dedicación al servicio jurisdiccional a la comunidad inmediata al menos por nueve años, lo cual nos ayudará a combatir el exceso de rotatividad y, consiguientemente, defectos de cobertura, que són característicos de los juzgados de primera instancia e instrucción en grandes ciudades, y en especial en algunas demarcaciones territoriales, que podrían ser objeto de comentario en una intervención de mayor extensión. Esa apuesta por la radicación es una apuesta por el servicio y por la imbricación para con la comunidad a la que se sirve desde la jurisdicción, exactamente lo mismo que la cláusula que contempla la valoración del conocimiento del derecho civil, foral o especial —en su caso, en aquellas comunidades que lo tengan reconocido por la propia Constitución— y de la lengua cooficial. Todo ello es un conjunto de instrumentos que quieren potenciar la radicación, la cercanía, el conocimiento del medio, la identificación del juez a la comunidad a la que sirve, en definitiva, la proximidad, que es el adjetivo que va a distinguir esta nueva categoría de acceso a la carrera y a la función judicial".

Encara més inversemblant resulta l'exclusió de la jurisdicció social de les competències de que pot conèixer el Jutge mal anomenat de Proximitat en aquest model que proposa el Projecte. O bé es considera que el funcionament del Jutjats Socials és adequat i donen una resposta judicial immediata a les demandes dels ciutadans, la qual cosa no es així<sup>164</sup> o bé es considera que la dificultat de la matèria aconsella la seva exclusió ja que requereixen una especialització, com la que s'exigeix als magistrats que volen optar per aquesta jurisdicció. Però si això es així, podríem preguntar-nos perquè no s'exclou també la jurisdicció contenciosa-administrativa, d'una evident complexitat i per a la qual també s'exigeix als magistrats que opten per aquesta jurisdicció una preparació especial. Cap justificació se'n desprèn. Per la qual cosa seria convenient, per la lògica interna de la proposta, que s'inclogués també la jurisdicció social, i podrien conèixer d'aquells conflictes estrictament individuals i respecte de drets disponibles per les parts, sorgides entre empresaris i treballadors o bé d'aquells procediments relatius a sancions disciplinàries econòmiques fins a una determinada quantia, etc.

El veritable gran problema del Projecte, i del qual es deriven tots els altres, és l'intent frustrat d'adequar un model inicial que obeïa a unes finalitats clares i evidents amb uns principis d'inspiració que derivaven d'aquella preocupació de la ciutat de Barcelona a un model on s'abandona tots aquests principis inicials i les seves finalitats i s'aspira a una major celeritat en la resposta judicial dels conflictes a les grans ciutats, deixant de banda a ciutats mitjanes o petites amb el mateix problema de retard en la resolució dels assumptes en els seus jutjats. En aquest sentit resulta aclaridora l'afirmació que es recull en l'exposició de motius del Projecte: " El sistema, per tant, intenta sortir al pas del creixent

---

<sup>164</sup> D'acord amb les dades de l'any 2006 en la ciutat de Barcelona els jutjats civils tenien pendents a finals de l'any 2005 la quantitat de 23.237 assumptes, en l'any 2006 van ingressar en aquesta jurisdicció 37.259 assumptes, i a finals de l'any 2006 restaven pendents un total de 24.260 assumptes (uns 1.000 assumptes més que l'any anterior). En l'àmbit penal i només en els Jutjats d'instrucció es trobaven en tramitació 12.041 procediments i van ingressar durant l'any 2006 un total de 251.202 assumptes, restant a finals d'any 13.708 assumptes (uns 1.600 assumptes més que l'any anterior). En els jutjats contenciosos-administratius restaven pendents a finals de l'any 2005 la quantitat de 7.586 assumptes i van ingressar 10.285 assumptes, restant a finals de 2006 per resoldre 10.059 assumptes (uns 2.500 assumptes més que l'any anterior). Finalment a la jurisdicció social restaven 8.928 assumptes pendents a finals de 2005 i van ingressar uns 27.898 procediments, resten a finals de 2006 un total de 9.780 assumptes (uns 800 més que l'any anterior). Així resulta evident que la jurisdicció social comporta un retard similar al de la jurisdicció civil en aquesta ciutat.



augment de la litigiositat<sup>165</sup> i la demora en la resposta judicial que es produeix en alguns grans nuclis urbans”. Sembla, doncs, que també s’hauria de haver previst la instauració d’aquest model en aquells petits nuclis urbans que per les seves característiques, circumstàncies, etc; comportin, en un moment donat, un gran augment de la litigiositat.

El model resulta ja totalment reprobable si s’afegeix que existeix una altra finalitat en la norma, que és la inexecució de les sentències judicials<sup>166</sup>. En primer lloc, el problema evident i greu de la inexecució de les sentències judicials no és un problema que afecti només a les grans ciutats o no ho fa d’una manera especialment greu en relació a les altres poblacions sinó que és present a la gran majoria dels partits judicials de l’Estat.

A més a més, si la rapidesa es vol aplicar en aquesta fase processal la resposta seria molt fàcil i menys costosa: la creació d’un bon nombre de jutjats d’execució tant en matèria civil com l’augment dels existents en matèria penal, la qual cosa comportaria dos beneficis evidents; d’una banda la rapidesa buscada, d’altra banda descarregar als Jutjats de Primera Instància, d’Instrucció i Penals d’una bona part de les seves competències i aconseguir així la seva descongestió.

---

<sup>165</sup> Afirmació aquesta que es constata amb les xifres anteriors. Si prenen les descrites en l’àmbit contenciós-administratiu resulta que si nomenessin un jutjat contenciós-administratiu de nova creació amb la única funció de conèixer dels procediments pendents a finals de l’any 2006 (10.059 assumptes) i tenint en compte que la mitja de resolució d’assumptes en un any en un Jutjat contenciós- administratiu a la ciutat de Barcelona és d’uns 500 assumptes a l’any, resulta que necessitaria 20 anys per acabar amb aquesta borsa d’assumptes pendents. Ara bé si es té en compte que cada any s’acumulen un total de 3.000 nous procediments pendents resulta que quan acabés, després de 20 anys, els Jutjats contenciosos administratius de Barcelona acumularien un total de 60.000 assumptes pendents.

<sup>166</sup> Així en la seva compareixença en el debat de l’esmena a la totalitat del Projecte el Ministre de Justícia va afirmar: “...la primera instancia, especialmente en los órdenes civil y penal y de modo particular en las grandes ciudades donde también existe un déficit de rendimiento que se pone de manifiesto de manera especialmente clara en la ejecución de las sentencias. He descrito muchas veces los males de la justicia con el suficiente detalle como para no perder de vista que el problema no está solo en el tiempo de la primera respuesta, que también ahí está, sino en que cuando la justicia llega se ejecute, que eso es parte —como ha declarado el Tribunal Constitucional— del derecho a la tutela judicial efectiva. En eso consiste también el derecho a la tutela judicial efectiva, al fallo fundado en derecho, a la resolución fundada en derecho, pero también en que la sentencia se cumpla”.

En algun sector doctrinal s'ha parlat del retorn dels jutges de districte<sup>167</sup>, ara bé el retorn a una estructura com aquella seria un error i no sembla que sigui la intenció del Govern. I seria un error perquè tornaria a posar sobre la taula el debat de la unitat de la carrera judicial (un dels més debatuts amb la justícia de proximitat que es proposa), debats que d'altra banda aconsegueixen que la disputa sobre un punt concret d'una proposta amagui els seus aspectes més positius. S'haurà, doncs, de plantejar un model que mantingui el principi d'unitat de la carrera judicial i, a la vegada, permeti que els conflictes de les grans ciutats siguin coneguts per jutges aliens al poder judicial.

Es pot tornar, doncs, al problema inicial: la confusió del concepte de justícia de proximitat. Es pretenen abastar tants problemes i tan diferents que s'acaben descrivint models amb uns continguts i unes finalitats tan llunyanes les unes de les altres que al final la desconfiança, el desconcert i la imprecisió acaben per regnar en la descripció d'un model que amb poques modificacions, majors precisions terminològiques i un sistema complementari resultaria realment eficaç en l'àmbit de la justícia.

## **5.5. Cap a un model útil de justícia de proximitat.**

En el que resta del treball s'intentarà presentar un model que, sense desconèixer les necessitats de l'administració de justícia, respongui als elements característics de la justícia de la proximitat, en els termes que ja s'han exposat amb anterioritat. La presentació d'aquest model contempla, en primer lloc, una descripció del mateix i, en segon lloc, es destaca la seva vinculació als objectius de garantia de la seguretat, en els termes exposats al començament del treball. Es posa de relleu, en aquest sentit, les clares vinculacions existents entre el model proposat i la denominada justícia comunitària.

En suma, es fa palès que el model de justícia de proximitat que podria implantar-se a Catalunya està principalment inspirat en la policia de proximitat o

---

<sup>167</sup> Per exemple REQUEIRO RODRÍGUEZ, J.L.; "Jueces de proximidad", en Guzmán Fluja, V.C.; op. cit., pag 126 i 127.

comunitària, en la mediació comunitària i en la justícia de proximitat o comunitària. Comparteix amb aquestes institucions elements essencials, com la especial consideració a la participació, la utilització d'instruments flexibles, la potenciació del principi de col·laboració en matèria de garantia de la seguretat, entre d'altres. Però també presenta diferències significatives amb cadascuna de les esmentades institucions, que no poden ser desconegudes. Per això el treball es clou amb un intent final de diferenciació entre el model proposat i la denominada justícia comunitària.

#### **5.5.1. Descripció del model: una justícia de barri i de resolució de petits conflictes.**

El primer que cal fer en oferir un model de justícia de proximitat és justificar les raons de la seva elecció, entre la diversitat de models existents. I això ens porta, de nou, a depurar el concepte de justícia de proximitat, ja que d'aquesta manera es podrà dur a terme un desenvolupament racional del model a aplicar.

En aquest sentit, els autors d'aquest treball s'han debatut entre una proposta essencialista, de retorn al sentit originari a la justícia de la proximitat i una proposta més pragmàtica, per la qual s'ha optat, en la que, sense perdre de vista l'essència de la proximitat, s'aporti un model útil.

La primera proposta consistiria en incloure només dins del concepte de justícia de proximitat un model que reculli els tres elements bàsics que originàriament se li varen atribuir: és a dir, una justícia pròxima geogràfica, temporal i afectiva. Davant d'aquestes premisses es pot veure que l'expressió justícia de proximitat únicament recull aquests aspectes del que s'ha vingut denominant justícia de barri, per la qual cosa seria recomanable equiparar ambdós conceptes i utilitzar d'altres denominacions pels altres models.

Ara bé no es pot obviar que la resta de països del nostre entorn han vingut a collint el concepte de justícia de proximitat, com s'ha descrit anteriorment, per

precisament aquests altres models, la qual cosa suposa la impossibilitat d'una harmonització total en aquesta matèria.

Tot plegat, s'ha de complementar amb una visió pragmàtica, que reculli també les inquietuds dels poders públics implicats en l'aplicació de la justícia de la proximitat sense desnaturalitzar del tot aquesta institució. Si realment es desitja que la justícia de proximitat adopti el contingut propi d'aquesta institució i que a més a més resulti efectiu, s'ha de dibuixar un nou model que faci front als veritables problemes que es poden predicar d'una situació concreta com és la que pretén resoldre aquesta institució.

Això però no vol dir que no pugui conviure amb altres solucions per a la justícia. La justícia de petites reclamacions és un instrument fonamental per desencallar la justícia de primera instància en el nostre país.

En el model que es proposa s'haurà d'acceptar, doncs, la convivència de dos models complementaris que es poden denominar de Justícia de petits conflictes<sup>168</sup> i de Justícia de barri. A diferència de les propostes legislatives existents, però, el model proposat té perfectament en compte les necessitats derivades de la naturalesa de cada cas. Per fer possible la implantació del model proposat són necessàries algunes modificacions legislatives evidents si es vol, realment, començar a obtenir una justícia efectiva. En aquest sentit s'hauria de produir una desjudicialització, en matèria penal, de les faltes previstes en el Codi penal, així com la reforma de la LOPJ i de les lleis processals per incloure aquestes noves institucions.

El model de Justícia de Petites Reclamacions s'implantaria en tots els partits judicials i estaria servida per Jutges integrats en el Poder Judicial, l'elecció dels quals podria fer-se bé mitjançant oposició clàssica, bé per un sistema de concurs o inclús concurs-oposició, i s'haurien de considerar com candidats molt escaients els Jutges substituïts i els magistrats suplents, l'experiència dels quals és un valor que no pot ser depreciat.

---

<sup>168</sup> «Justícia d'urgència» la denomina ARAGONESES ALONSO, P.; *Justicia de Proximidad y gobierno de la justicia*; op. cit, pàg. 603.

Aquesta Justícia hauria de conèixer de les següents matèries: en la jurisdicció civil, dels assumptes previstos en l'article 250 de la LEC, es a dir, aquells pels quals la llei preveu el procediment verbal; en matèria penal, es podria optar perquè s'encarreguin de la instrucció dels delictes previstos amb pena inferior a dos anys de presó i penes d'altres naturalesa, o bé, atribuir-li el coneixement de determinats delictes concrets la tramitació dels quals resulta senzilla, com per exemple, trencament de condemna, conducció sota la influència de begudes alcohòliques, furts, etc.; en matèria contenciosa-administrativa, dels assumptes a tramitar pel procediment abreujat (art. 78 de la LJCA) o bé d'alguns processos concrets: autorització per entrada en domicili aliè, estrangeria, sancions de trànsit, etc; finalment, en l'àmbit social, es podria optar per atribuir-los processos concrets de tramitació senzilla: impugnació de sancions, impugnació de convenis col·lectius, etc, o bé, el coneixement de tots els processos la quantia litigiosa dels quals sigui inferior a 1.803 euros (per incardinar amb el que disposa l'article 189 de la LPL).

En aquests processos els Jutges de petites reclamacions han d'aplicar els procediments previstos en les lleis processals si bé també seria convenient plantejar la necessitat de donar més importància, especialment, en l'àmbit civil a la figura del Secretari judicial (així per exemple podria ocupar-se de la tramitació del procediment monitori dictant ell la resolució per la qual s'acordi el requeriment, les resolucions de tramitació i la de finalització del procediment, deixant al Jutge únicament la resolució dels recursos que s'interposessin durant la tramitació) o l'aplicació en aquesta Justícia del efecte *proconfesso*. Són mecanismes que portarien a una major rapidesa en la resolució dels assumptes d'entitat menor.

En l'àmbit contenciós-administratiu la reforma és urgent. S'han destacat abans els números de assumptes de l'any 2006 de la ciutat de Barcelona. No adonar-se que la situació és ja insostenible només fa que agreujar el problema. Potser seria també el moment de plantejar si no seria també convenient desjudicialitzar algunes matèries o si s'haurien de potenciar mecanismes de

resolució alternativa que comencen a tenir cert protagonisme en determinats assumptes.

Aquest model, doncs, neix amb dues finalitats concretes: disminuir el volum d'assumptes pendents de resoldre en els nostres Jutjats i reduir el temps de resolució dels conflictes de menor entitat (amb l'efecte indirecte de reduir a la vegada la resolució dels conflictes de major entitat). No pretén ni apropar territorialment la justícia al ciutadà ni ser una justícia més propera, més humana amb el justiciable. És una justícia que vol abastar un problema evident i eradicar-lo i d'altra banda que el ciutadà trobi una resposta temporalment raonable als seus conflictes de menor entitat.

El segon model que complementaria a l'anterior seria el de la Justícia de barri. En aquest cas el punt de partida és un altre totalment diferent. Neix amb la voluntat de donar resposta als problemes d'inseguretat ciutadana (objectiva i subjectiva) que s'està produint en algunes grans ciutats i els seus extraradis, derivats, entre d'altres causes, per la insatisfacció dels ciutadans que habiten aquestes zones de la Justícia, al no ser capaç aquesta de resoldre de manera ràpida i satisfactòria aquests conflictes.<sup>169</sup>

Aquest model s'implantaria en tots els municipis on es donessin les condicions problemàtiques que s'han indicat i estaria servida per Jutges que no s'integrarien en el Poder Judicial. Resulta evident que per aquest tipus de procediments no es necessari un expert jurista coneixedor memorístic del dret penal o civil, sinó que l'actuació ha de ser diferent. S'hauria d'establir un grup de treball on el jutge de barri és només un element més i on s'hauria d'incloure un representat del barri o del municipi o del districte, un psicòleg, un assistent

---

<sup>169</sup> Ja s'ha destacat anteriorment com el seu origen l'hem de centrar en el barris perifèrics de la ciutat de París. Aquesta situació encara es manté a avui en dia. Així en el diari El País en la seva edició del dia 26 de novembre de 2007 destacava: " *La muerte de dos jóvenes en París desata una nueva ola de violencia en los arrabales*" i continuava " *La muerte de dos motoristas adolescentes ayer, domingo, en una colisión con un coche de la policía, ha desatado disturbios en un barrio al norte de París, con el resultado de al menos ocho policías y un bombero heridos, y el incendio de dos puestos de policía y tres garajes, informaron las autoridades. A raíz del suceso, cuatro miembros de la policía antidisturbios (CRS) y tres agentes fueron heridos en los conflictos, mientras grupos de jóvenes prendían fuego a vehículos y a cubos de basura en Villiers-le-Bel, a unos 20 kilómetros al norte de París.*"

social, un criminòleg, un pedagògic, etc; així com d'altres professionals que puguin ser pertinents pel conflicte concret que s'intenti eradicar. La composició del grup haurà de ser variada d'acord amb els problemes que hagin d'examinar i només la figura del jutge de barri i el representant de la administració local serien integrants invariables.

Les matèries de les quals hauria de conèixer no poden ser indicades en un llistat previ, ja que dependran de les problemàtiques i necessitats de cada municipi, zona o barri; de forma que si bé s'haurà d'establir el llistat concret per a cada cas, en general, hauran de conèixer d'aquelles faltes que haguessin estat desjudicialitzades com injúries, vexacions, petits furts, petita delinqüència reincident, situacions de ghetto, etc.

La implantació d'aquesta justícia, que hauria de ser a instància dels Ajuntaments que ho consideressin pertinent i que hauria de ser sufragada per les pròpies administracions locals, comportaria la necessitat de crear un espai en la zona, barri, o districte, etc; on podran acudir els veïns per denunciar, recollir informació, comprovar l'estat de les seves reclamacions, etc (proximitat geogràfica), on la tramitació dels procediments com s'analitzarà posteriorment serà ràpida al no tenir un procediment formal previst (proximitat temporal) i els protagonistes del conflicte (víctima, autor responsable o veí de la zona) puguin sentir-se escoltats, que el seu expedient no és un número més en una llarga llista sinó que hi ha una preocupació i un interès per a les seves preocupacions e inseguretats.

Ara bé, la part més important d'aquest model és el que fa referència als mecanismes de solució dels conflictes que s'adonin. El procediment no pot ser el tradicional previst en la llei de procediment processal, entre d'altres coses, perquè aquestes actuacions es trobarien despenalitzades. Així doncs, l'Ajuntament haurà d'establir, dins del marc constitucional, quines actituds han de ser incloses en l'àmbit competencial d'aquest Jutjats de barri quan es produeixin les situacions de necessitat apuntades anteriorment. Una vegada s'esdevingui una acció contrària a les definides el Jutge de Barri amb els professionals oportuns reunits amb la víctima i amb el presumpte autor del fet

(per separat o en una sola reunió) escoltarien a ambdues parts i intentarien arribar a una solució amistosa entre ells. Si s'hagués arribat a una solució i aquesta no fos contrària als objectius de l'eradicació dels problemes que s'analitzen, es procediria a la seva execució. Si pel contrari no s'arribés a cap solució consensuada entre les parts, s'hauria d'imposar una sanció que hauria d'ésser analitzada en cada cas concret, atenent a les circumstàncies del autor, les expectatives de la víctima i la finalitat de l'existència de la justícia de barri. Així, per exemple, en el cas de graffitis o furts d'anagrames de vehicles, no sembla adient la imposició d'una sanció econòmica, ja que d'aquesta manera en moltes ocasions no s'executarà la sanció (casos d'autors insolvents), d'altres la víctima veurà insatisfetes les seves pretensions i, finalment, l'autor dels actes mantindrà probablement la mateixa actitud davant la manca de reacció de la zona on resideix.

No se'ns poden escapar les possibilitats de l'existència d'un element important com és el problema de les garanties de l'autor dels fets. En primer lloc, haurien de concloure que no haurien de ser les mateixes que les d'un presumpte autor d'un fet delictiu, perquè s'ha de repetir les seves conductes no són delictives. En aquest sentit, potser seria pertinent la incorporació d'un fiscal de barri o una figura similar, però en tot cas un jurista, la missió del qual fos únicament constatar si les activitats, solucions, sancions, etc, que s'acordin o imposin són o no contràries a l'ordenament jurídic. A més a més aquest Fiscal de barri seria el mecanisme de supervisió de l'interès públic. Efectivament s'havia indicat anteriorment que en els casos en que en el conflicte existís un interès públic o d'ordre públic (per exemple, afectés a menors d'edat) s'havia establir un sistema de supervisió perquè l'acord no fos contrari a aquest interès. Doncs bé, la figura del Fiscal de barri seria idònia per dur a terme aquesta funció i permetria incloure en la justícia de barri matèries d'altra forma haurien de restar fora del seu àmbit competencial. En segon lloc, cal recordar que la resolució per acord entre la víctima i l'autor és voluntària, de manera que les garanties de defensa no serien necessàries en aquesta fase.

En el cas de que no existís acord, és a dir, que la víctima o l'infractor rebutgessin l'aplicació de mecanismes alternatius seria necessari que



s'imposés en el model un sistema de solució ràpida del conflicte: per exemple, arbitratge o aplicació de la sanció prevista en les disposicions legals. No cal oblidar, però, que la inexistència d'acord en la fase inicial del procediment no ha d'impedir la possibilitat de la seva aplicació en fases posteriors. És a dir, que la manca d'acord en l'aplicació d'un sistema alternatiu entre les parts per a la declaració de l'existència de la infracció i el seu responsable, no ha d'impedir que acreditats aquests extrems no es pugui tornar a establir un mecanisme alternatiu per a la resta del procediment, per exemple, l'acord de la víctima i l'infractor en relació a com s'ha d'executar la sanció, quin ha de ser el seu contingut, etc.

Aquests dos models podrien evitar la majoria de les crítiques que s'estan duent a terme contra la justícia de proximitat tal i com està plantejada en el projecte de llei. Efectivament, la doctrina ha destacat que són dos les crítiques més importants que s'estan duent a terme contra aquell model: d'una banda, l'atribució només a unes grans ciutats d'aquests tipus de jutjats i la seva possible vulneració al principi d'igualtat; d'altra la designació i ingrés dels jutges de proximitat a la carrera judicial i el seu possible ascens a la categoria de jutge (en aquest sentit es pot establir un sistema de concurs-oposició que vingui a evitar els dubtes plantejats). Així mateix, permetrien abastar els objectius de les grans ciutats de tenir al seu abast una justícia ràpida i propera.

### **5.2.2. Delimitació entre la justícia de proximitat i la justícia comunitària** <sup>170</sup>

Com s'ha anunciat en la primera part del treball, com a influència dels moviments de revitalització de la noció de comunitat, a partir dels anys 90 ha sorgit un nou concepte de justícia que es coneix amb el nom global de justícia comunitària, i que engloba diverses formes d'aplicació. En general es pot afirmar que la justícia comunitària s'interessa per la manera en que el delictes i la justícia (en un concepte ampli) afecten a la vida en la comunitat.

---

<sup>170</sup> En la redacció d'aquest epígraf es segueix l'article de DAVID KARP i TODD CLEAR "Justicia comunitaria: marco conceptual" de l'obra *Justicia penal siglo XXI. Una selección de Criminal Justice 2000*, Ed. Rosemary Barberet & Jesús Barquín, Granada, 2006.

La finalitat d'aquesta nova justícia és l'augment de la qualitat de vida en la comunitat. Per això es prioritza a la comunitat i s'accentuarà la seva responsabilitat en el control social.

Els elements que caracteritzen a aquesta nova justícia són cinc:

- a) Justícia local o infralocal: els conflictes que es generen a la ciutat de Barcelona són molt diferents als que es desenvolupen a la localitat de Sant Feliu de Guíxols i malgrat això se'ls aplica el mateix dret Penal. El que la justícia comunitària proposa es una certa flexibilització del dret penal en els delictes menors i que s'adeqüi a les circumstàncies concretes, ni tan sols del municipi sinó del nucli o barri, de la comunitat, en definitiva, on s'aprecii una singular delinqüència.
- b) Intenció de resoldre problemes: no es percep el delicte com una lluita a guanyar sinó com un problema a resoldre. Per això utilitza la informació, el debat i l'interès mutu com elements metodològics. Es cerca així el conjunt de valors i preocupacions compartits per la comunitat, les seves preocupacions per trobar una solució i dur a terme estratègies que comportin la superació dels delictes.
- c) Descentralització del poder i la responsabilitat: la informació no haurà de facilitar-se només d'un nivell inferior a un nivell superior (esquema tradicional) sinó que pot compartir-se amb nivells paral·lels o transversals, els quals també podran fer efectives estratègies de resolució del conflicte. D'aquesta manera s'haurà de produir una interconnexió d'informació entre tots els agents actuant (policia local, assistents socials, comunitat, institucions penitenciàries, fiscalia, etc) que determina que tots ells podran accedir a la informació necessària i proposar o dur a terme accions per millorar la qualitat de la comunitat.
- d) Priorització de la qualitat de vida de la comunitat: si bé per a la justícia comunitària dóna importància al procés i el resultat que el procés penal aplica a l'acusat i a la víctima considera que no és l'objectiu més

rellevant. La millora de la qualitat de vida en la comunitat ha de ser la seva finalitat última. L'assoliment de la justícia no es pot deduir de la sentència absolutòria o condemnatòria d'un acusat encara que es doni la plena satisfacció de la víctima, sinó que haurà d'acomplir dos objectius: el reforçament de la capacitat de autoregulació de les pròpies comunitats i la realització de les finalitats col·lectives de benestar.

- e) Implicació dels ciutadans en el procés de la justícia: els ciutadans seran els nous protagonistes de la justícia penal en els petits delictes, en aquells que els afecten a diari. D'aquesta manera podran assolir una participació més o menys influent, però en qualsevol cas activa per millorar la justícia de la seva comunitat. En aquest sentit suposa un desplaçament de la justícia, de la seguretat ciutadana en el propi ciutadà, per evitar el fracàs evident que ha esdevingut deixar únicament aquesta seguretat a mans de la justícia penal.

La implantació d'un model de justícia d'aquestes característiques conté molts elements positius, però també està rodejada de perills inherents en l'aplicació d'aquests conceptes i que només es poden esmentar molt de passada, ja que el seu anàlisi no forma part de l'objecte d'aquest estudi. Entre els perills més evidents cal destacar el risc d'aplicació de polítiques de tolerància zero contra determinats membres de la comunitat, l'aparició de patrulles de ciutadans, o la derogació del sistema de garanties, entre d'altres.

L'aplicació d'aquest nou sistema comporta una modificació de la funció i actuació dels agents que tradicionalment han administrat la justícia penal. D'aquesta manera la policia passa a esdevenir un element fonamental i, en especial, la policia local que pren un protagonisme evident. El policia deixa de ser un funcionari allunyat en un despatx per passar a ser considerat un integrant de la comunitat amb coneixements reconeguts i valorats en la resolució de conflictes. A més a més, les primeres experiències estan aportant dades significatives com els descobriment d'elements que determinen una important inseguretat ciutadana i que, en canvi, no són integrades en el dret penal. Així la mendicitat, la prostitució al carrer, el consum d'alcohol al carrer;

s'estan rellevant com factors que influeixen més en la inseguretat ciutadana que petits furtis al descuido. D'aquesta manera s'està produint una evolució conceptual ja que la policia deixa de veure als ciutadans com elements aliens al propi cos i passa a considerar-los com eficients col·laboradors per assolir els seus objectius.

D'altra banda, els Tribunals han de modificar també el seu concepte de justícia i considerar que el principi d'oportunitat ha de ser un element primordial en l'aplicació de les normes penals ja que l'objectiu últim no és una simple aplicació normativa que imposi una pena al delinqüent i satisfaci a la víctima sinó que en les seves resolucions haurà de prioritzar un altre element per tal de resoldre el conflicte que es examina de quina manera la sentència augmenta la qualitat de vida en la comunitat. D'altra banda es defensa la especialització dels Jutjats en matèries: menors, drogues, violència domèstica, etc; ja que són fenòmens complexos en els quals la resolució que exigissin va més enllà de l'aplicació del dret penal per la qual cosa s'han d'incorporar a aquests Tribunals persones que permetin al Jutge tenir un concepte més ampli del problema i de la comunitat on es desenvolupa i adoptar així una resposta més satisfactòria. Totes aquestes experiències s'han portat a terme de manera fragmentària sense que s'hagi dut a terme, fins ara, una aplicació global de la justícia comunitària. Existeixen, però, algunes exposicions teòriques que desenvolupen una justícia integral per a la seva aplicació pràctica. En aquest sentit David Karp i Todd Clear defineixen un model teòric que permet determinar amb la simple comparació si un determinat sistema s'ha d'incloure en la justícia comunitària. Per això comencen aquests autors definint els quatre components dels seus processos: accessibilitat al sistema; compliment comunitari; procés de reparació; i procés de reintegració.

Pel que fa al primer dels components, en concret, l'accessibilitat al sistema, es posa de manifest que s'aconsegueix mitjançant tres accions diferents. La primera seria la localització del procés de justícia penal, que comporta la necessitat d'establir les seves físiques de resolució a prop dels ciutadans (proximitat geogràfica); la segona respon a la preocupació per la flexibilitat de la

prestació els serveis, de manera que, tant l'abast com la forma de prestació del servei han de ser flexibles, en la resposta de les necessitats que es percebin. Finalment, la manca de formalitat afavoreix l'accessibilitat per la creació d'una empatia derivada d'una certa percepció de sensibilitat i de consideració del conflicte que a vegades manca en el procediment penal tradicional.

El segon component, relatiu al compromís comunitari, determina la delegació de poder dels poders públics als ciutadans de la comunitat. Com a plasmació d'aquest compromís serà necessari, en primer lloc, dur a terme una recerca de les parts rellevants en cada conflicte; després, establir els procediments de reclutament d'aquestes parts i determinar en que grau participen; i finalment, un cop implantat un sistema comunitari, caldrà sotmetre'l a un procediment d'avaluació, mitjançant la seva comparació amb el sistema tradicional penal. En tot cas, cal tenir en compte que si es produeix una delegació de poder en favor dels ciutadans en contrapartida s'haurà d'establir un règim de responsabilitat per a aquells supòsits en que la seva actuació sigui irresponsable.

El tercer component comporta la introducció elements propis de la reparació: es defuig dels càstigs tradicionals i s'acorda una negociació entre el delinqüent i la víctima per assolir la millor manera de reparar el dany causat. Això es durà a terme en dues fases: una primera de identificació per a definir les tasques reparadores i una segona d'aplicació que facilita la realització d'aquestes tasques.

El quart component implica tenir en compte el procés de reintegració, que es plasma mitjançant un doble objectiu: reparar a la víctima i reparar a la comunitat i, a més a més, integrar a la comunitat a víctimes aïllades i delinqüents antisocials. Però, que vol dir integrar? Des d'un sector doctrinal s'ha avocat per dur a terme un llistat de comportaments apropiats i inapropiats, per justificar posteriorment que d'aquesta manera no es sanciona el tipus de persona sinó el seu comportament. La qüestió és quina influència poden tenir determinats grups socials minoritaris en l'elaboració d'aquests llistats. Per posar un exemple, en el moment d'elaborar aquest llistat, quina influència pot

tenir l'opinió d'un grup petit de persones sense sostre davant de la majoria de la comunitat propietaris o arrendataris d'una casa on dormir, a l'hora de debatre si és apropiat o no dormir en un parc infantil?.

Resulta evident que és un dels elements més criticable d'aquesta justícia comunitària (amb la manca de determinació de la responsabilitat dels ciutadans en qui es delega el poder) ja que no especifica els mitjans per determinar quins són els interessos de la comunitat i com es defineixen, i el que resulta més preocupant no descriu quins sistemes d'intervenció tindran les minories.

Un últim aspecte que s'ha de plasmar en la justícia comunitària és el relatiu al seu sistema de garanties. En aquest sentit la justícia comunitària advoca per una manca d'aplicació dels criteris tradicionals de garanties en favor de la persona acusada. L'argumentació que utilitza és la següent: en la mesura que no ens trobem davant d'un conflicte Estat-delinquent, sinó en un procés de resolucions de problemes on la víctima, el delinqüent i la comunitat estan en un pla d'igualtat i una vegada víctima i delinqüent han assumit voluntàriament sotmetre's a aquest tipus de justícia es confecciona una proposició de sentència que reculli tots els interessos destacables: els de la víctima, els del delinqüent i els de la comunitat, que es trasllada al Jutge per a la seva aprovació. Un sistema similar es podria implantar pels supòsit de sentència amb condemna en ordre a la seva execució. Un element important a examinar és si no s'està trencant el principi d'igualtat al atribuir a comportaments similars o fins i tot idèntics sancions diferenciades. Els partidaris de la justícia comunitària indicarien que tot el contrari ja que s'introduiria un nou procés que després de l'afirmació de la culpabilitat, cercaria la sanció processalment justa i substancialment adequada a les necessitats (als interessos) concurrents.

S'ha exposat de forma extensa el contingut de la justícia comunitària ja que una lectura superficial del model que es proposa podria arribar a la conclusió errada de que la justícia de proximitat s'ha d'incardinar en la justícia comunitària. I és errada aquesta apreciació per diversos motius.

En primer lloc, perquè la justícia que s'ha denominat de justícia de petites reclamacions i que s'ha inclòs dins de la justícia de proximitat no té res a veure amb la justícia comunitària. Efectivament, els seus procediments, elements d'actuació, òrgans decisoris, etc, no tenen cap relació amb la justícia que s'acaba d'exposar. En segon lloc, perquè en la justícia de barri que es proposa no estableix els objectius la comunitat, no és produeix una delegació de poder, sinó que el que tracta és de mantenir un sistema en el que l'Ajuntament dóna les pautes, els objectius a aconseguir i faculta a un ens (la naturalesa del qual s'haurà de definir) perquè aconseguixi aquest objectius donant prioritat per la seva atribució a institucions o associacions fortament arrelades en la zona (associació de veïns, comunitats culturals, etc), vigilant que les intervencions s'ajustin als objectius i sancionant en els casos de que els integrants hagin defugit de les finalitats o quan els mecanismes utilitzats no s'ajustin a la realitat. Finalment, perquè en la justícia comunitària la definició dels seus interessos resulta confusa i poc definida, per contra, en el nostre model es determinen per l'entitat local des del començament de manera que tots els ciutadans coneixen els objectius i poden reclamar qualsevol desviament que es produeixi en la seva aplicació.

### **5.3.3. La vinculació del model proposat a la prevenció general i la garantia de la seguretat ciutadana<sup>171</sup>**

De forma esquemàtica es pot afirmar que en el camp de la criminologia han vingut convivint dos grups de teories que intenten explicar ¿per què una persona delinqueix?<sup>172</sup> : les teories estructurals i les teories individuals.

---

<sup>171</sup> No es durà a terme en aquest epígraf, com és evident, un estudi detallat de la criminologia ni tan sols un resum mínim, són elements d'anàlisi que es deixen al lector. Només es donarà alguna pinzellada sobre els elements que es volen ressaltar als efectes d'una millor comprensió del model que es proposa i la seva aplicació al camp criminològic. Pels lectors interessats en iniciar-se en la criminologia són recomanables els llibres: CID MOLINÉ, J. I LARRAURI PIJOAN, E.; *Teorías Criminológicas*, Ed. Bosch, Barcelona, 2001; o l'obra de SERRANO MÁILLO, A.; *Introducción a la criminología*, Ed. Dykinson, Madrid, 2003.

<sup>172</sup> O per què les persones no delinqueixen?, d'acord amb les exposicions de les teories de control.

Les primeres destaquen perquè analitzen les característiques del grup social que es consideren influents en el nivell de delinqüència d'una societat, utilitzen un mètode comparatiu de les diferents taxes de delinqüència de les societats diferenciades per algun dels factors rellevants i plantegen, finalment, solucions preventives per tal d'incidir en els elements de la societat que es consideren vinculats amb la criminalitat.

Les teories individuals, pel contrari, cerquen les característiques de l'individu que es consideren rellevants per entendre la seva activitat delictiva, per això, compara les persones que han delinquit amb aquelles que no delinqueixen o estudia la evolució de la seva activitat delictiva per fer aflorar les característiques personals que fan més probable la comissió de delictes. Per això, plantejaren propostes reactives al comportament delictiu dels individus.

L'evolució criminològica ha desembocat en les teories que abroguen per l'aplicació compatibles de ambdues classes de teories. En aquest sentit s'afirma un fenomen delictiu no s'estudia de forma integral si només s'adopta una de les teories desenvolupades. Es considera així que el delicte té factors individuals però també factors col·lectius o que, com a mínim, no es pot descartar que ambdós conflueixin en una activitat delictiva, per la qual cosa, només es podrà explicar amb la utilització d'elements de les teories estructurals i de les teories individuals, s'hauran de compatibilitzar els dos sistemes metodològics i es faran propostes de caràcter preventiu i de caràcter reactiu.

És en aquest últim model on es vol situar la justícia de proximitat que es proposa ja que el sistema exposat ha de permetre tant analitzar les circumstàncies personals de perquè un individu delinqueix com també les característiques del seu grup social que influeixin en la comissió de l'acte delictiu per tal de proposar solucions tant preventives com de reacció. En aquest sentit es poden destacar diversos aspectes positius del model proposat, relacionats amb la prevenció general i la garantia de la seguretat ciutadana.

Pel que fa als beneficis interns del sistema són diversos. En primer lloc permet l'aplicació d'una política de prevenció general per part de l'Ajuntament efectiva.



Així, de les dades que es vagin recollint de les infraccions que es cometen, de les manifestacions de víctimes i de infractors, i dels altres aspectes que envolten l'acció contrària als objectius, es donarà trasllat a un equip de persones que podran extreure conclusions per evitar la comissió de nous delictes. Aquesta prevenció s'hauria de dur a terme en nivells diferents: d'una banda, en relació a l'infractor s'hauria d'examinar si aquest actua per motivacions individuals o de grup o de ambdues, de manera que es podria millorar la disminució d'aquestes causes amb programes especialitzats en favor de la persona i adoptar mesures que impedeixin que d'altres en situacions similars arribin a delinquir amb elements formatius que sorgeixin de la mateixa comunitat; d'altra banda, de les manifestacions de la víctima es podran recollir quins són els elements que indueixen a l'existència d'una inseguretat subjectiva, quan i per què una infracció produeix més inseguretat a una víctima que un altra, de què, en definitiva, la víctima té por i d'aquesta manera confeccionar una relació d'infraccions i reflexionar sobre si no fora necessari prioritzar les polítiques que permetin una reducció de la "*sensació d'inseguretat*".

Finalment, de les dades que envolten la infracció es podrien obtenir elements importants per evitar-les. Així, per exemple, si la infracció es dur a terme en un carrer poc il·luminat potser amb la col·locació d'una farola es podrien disminuir les infraccions en aquella zona, o si aquestes es produeixen en una franja de temps determinada en una zona concreta, la presència policial al carrer en aquella zona en aquelles hores podrien ajudar a disminuir la impressió d'inseguretat, o fins i tot comprovar si el disseny d'una plaça o carrer no afavoreix la comissió de les infraccions, de manera que una modificació en el seu aspecte fora suficient perquè s'evités la comissió de la infracció.

D'altra banda la visualització de les infraccions (treballs en benefici de la comunitat, reparació personal dels danys ocasionats a la víctima, etc) servien també per donar fermesa al sistema i confiança en els ciutadans de la seva utilitat.

Pel que fa als procediments aplicables per part del jutge de proximitat, no hi ha cap mena de dubte que el de la mediació pot resultar molt eficient. Per una banda perquè la possibilitat de les parts en el conflicte de expressar lliurement les seves angoixes, els seus desitjos i, en definitiva, allò que esperen de la resolució del conflicte, ajuda a millorar la confiança d'aquest en el sistema i d'altra ajuda al sistema en els termes abans esmentats. D'altra banda, perquè ajuda a interpretar el conflicte no en termes de guanyadors i vençuts sinó en el resultat beneficiós per ambdues parts.

L'aplicació de la mediació en l'àmbit de la justícia de la proximitat comporta una necessitat de determinar els assumptes que podria conèixer aquesta mediació, i que, lògicament, es relacionarà directament amb les matèries i els objectius que s'haguessin expressat per l'Ajuntament per la zona en concret. Des d'aquest punt de vista es poden adoptar dues posicions: o realitzar una definició genèrica en la qual s'establís la competència per resoldre conflictes socials, veïnals o convivencials entre les parts<sup>173</sup> o bé descriure un llistat de conflictes sobre els podrien conèixer els mediadors. Es considera més adient el primer dels mecanismes ja que la flexibilitat que l'aplicació d'aquesta justícia predica es pot fer més efectiva amb una designació genèrica dels conflictes continguts que amb una relació detallada d'aquests, ja que el sorgiment d'un nou conflicte en l'aplicació de la justícia de proximitat impediria el coneixement per la mediació d'aquest, mentre que l'opció inicial permetria incloure'l dintre del sistema sempre que obeís als criteris genèrics expressats.

Finalment, un altre aspecte important, des d'un punt de vista criminològic, és la possibilitat d'influir en l'infractor des del primer moment. Efectivament una de

---

<sup>173</sup> Un exemple d'aquesta possibilitat el trobem en l'article 2.2 de l'Avantprojecte de Llei de mediació familiar i comunitària de Catalunya on es disposa: " 2. La mediació comunitària comprèn qualsevol tipus de conflicte, susceptible de ser plantejat judicialment, en què s'hagi trencat la comunicació personal entre les parts en l'àmbit de la convivència ciutadana o social, en situacions d'interpretació diferent per la coexistència de diverses cultures presents a Catalunya, en discrepàncies sorgides entre persones usuàries dels serveis institucionals, tant públics com privats o en l'àmbit de la propietat horitzontal i especialment en les relacions veïnals, associatives o culturals."

les preocupacions importants de la criminologia es la “carrera criminològica”<sup>174</sup>. La lentitud de la justícia tradicional en la seva aplicació comporta que el delinqüent des de la comissió del primer delictes fins a l’execució de la pena que li pugui correspondre per la infracció comesa hagi d’esperar un llarg període de temps on, en moltes ocasions, continuarà delinquent, contra bens jurídics, normalment, de la mateixa naturalesa que els lesionats en la primera acció.

La justícia que es proposa podrà evitar en bona part aquest efecte perniciosos. Des del moment inicial si el infractor reconeix la seva culpa s’haurà ja d’establir un camp d’actuació per impedir la seva reiteració efectiva. Aquest camp d’actuació ha d’anar des de la imposició immediata de la reparació que s’acordi fins a l’aplicació de processos de formació que aconseguen o disminuir la reincidència. Aquests processos de formació poden incloure des de l’alfabetització de l’infractor fins a la formació per l’exercici d’una professió. Aquest és un punt vital del sistema on s’ha de comprometre la comunitat. Només si s’aconsegueix la implicació de la comunitat en aquest tipus d’elements formatius es podrà aconseguir un resultat profitós del sistema. L’esforç pedagògic en una societat com la nostra és important. Ara bé si s’aconsegueix explicar els objectius, els avantatges que el sistema té associats i el benefici final que s’aporta al particular, en general, i a la comunitat, en especial; segurament, la implicació de la comunitat es farà de manera compromesa.

En tot cas, el model proposat comporta una transformació de les formes tradicionals d’actuació dels poders públics i de la seva manera de relacionar-se amb els ciutadans i comporta també la incorporació de canvis culturals importants. Els avantatges que incorpora, però, en l’àmbit de la garantia de la seguretat, en termes objectius i subjectius i en l’àmbit de la prevenció general, fan que valgui la pena prendre’s seriosament la seva implantació.

---

<sup>174</sup> Sobre la criminologia del desarrollo puede consultarse SERRANO MAÍLLO, A.; *Introducción a la criminología*, op. cit., pàg. 378 i ss.

## **6. Resultats, conclusions i propostes.**

La recerca ens ha permès constatar que tant el legislador estatal i autonòmic com les administracions locals estan compromeses en el necessari procés de transformació de les institucions responsables de la garantia de la seguretat. Paral·lelament al moviment de reforma estatal de l'organització judicial, el legislador català i l'Ajuntament de Barcelona, en ús de les seves competències, estan interessats en la recerca i implantació de mecanismes àgils de resolució de conflictes, de prevenció de la delinqüència i de garantia de la seguretat ciutadana.

En la línia de les més recents innovacions en el dret comparat, els poders públics intenten introduir mecanismes basats en l'autoregulació, la proximitat i la participació, per tal de reduir la sensació d'inseguretat ciutadana i millorar la confiança de la societat en l'administració de justícia. Al mateix temps, però, el legislador estatal es troba pressionat per la necessitat de donar resposta al extraordinari col·lapse que sofreixen els jutjats, en un context de recursos econòmics escassos. El legislador autonòmic i l'Ajuntament de Barcelona, juntament amb les seves limitacions competencials en matèria de justícia, han de fer front també a un entorn institucional i un teixit social que, probablement, no està preparat per afrontar les novetats que, cada vegada amb més urgència, s'han de produir en matèria de garantia de la seguretat.

En aquest context no és d'estranyar que els intents d'implantar a Catalunya un model de justícia de proximitat -basat en la justícia de barri- es vegin superats per la necessitat d'introduir, també, a nivell estatal, un model de justícia de petites reclamacions. El peculiar model de distribució de competències entre l'Estat, les Comunitats Autònomes i les administracions locals explica, així mateix, que les concretes accions d'un dels nivells d'administració territorial puguin ser diferents o fins i tot contradictòries, amb les proposades per un altre nivell. Aquestes raons expliquen la total falta de coordinació existent entre el Projecte de Llei Orgànica de modificació de la Llei 6/1985, de 1 de juliol, del Poder Judicial, en matèria de justícia de proximitat i Consells de Justícia,

l'Avantprojecte de Llei de mediació familiar i comunitària de Catalunya, i algunes concretes propostes de l'Ajuntament de Barcelona, però no la justifiquen. L'aplicació pràctica d'un model innovador té ja, per si sola, suficients dificultats com per veure's, a més, entorpidada per incongruències internes, derivades de voluntats polítiques divergents.

La Ciència Política i la Sociologia aporten poderoses raons que demostren la dificultat d'implementació de les polítiques públiques (amb independència del seu contingut). Però, principalment, posen de manifest que, en l'actual model d'Estat, només és possible assolir amb èxit un objectiu comú -com és, en aquest cas, la garantia de la seguretat ciutadana-, si es parteix del principi de cooperació. I aquesta cooperació es predica, no només de tots els poders públics implicats, sinó també d'aquests amb la societat.

Els principis de subsidiarietat, cooperació i participació, la corresponsabilització de la societat en l'exercici de funcions tradicionalment exercides pels poders públics i la introducció d'instruments d'autoregulació regulada, es troben en l'agenda dels poders públics perquè constitueixen el camí més raonable per donar resposta a les exigències de garantia de la seguretat en la societat global del risc. L'augment de la complexitat social i les transformacions de la relació entre l'Estat i la societat deixen un escàs marge de maniobra als poders públics per assolir, per si sols, la funció bàsica de garantia de la seguretat que tenen assignada. A trets molt generals, es plantegen dues opcions possibles, que tenen també la seva concreta aplicació en l'àmbit de la seguretat: la lògica actuarial i la privatització, amb els conseqüents perills de d'exclusió social; i l'aplicació de solucions basades en la cooperació i l'autoregulació regulada.

Les propostes de l'Ajuntament de Barcelona, el projecte d'implantar la mediació comunitària a Catalunya i el projecte d'implantació de la justícia de la proximitat a nivell estatal responen a un model basat en aquesta segona solució. Són propostes inspirades en experiències diverses de dret comparat que entronquen, principalment, amb dues corrents: el moviment de resolució alternativa de conflictes i el moviment d'apropament de la policia i la justícia als ciutadans.

El moviment de resolució alternativa de conflictes sorgeix amb l'objectiu de solucionar els problemes de sobrecàrrega dels tribunals, i ofereix als particulars mecanismes flexibles i alternatius a la justícia ordinària. Per la seva especial configuració es desenvolupa principalment en àmbits de dret privat. Tot i això, la saturació dels tribunals de l'ordre penal, per una banda, i les insuficiències del sistema penal tradicional, per l'altra, han comportat la seva extensió també a l'àmbit dels conflictes derivats de determinats tipus de delinqüència. En concret, el moviment de justícia restaurativa ha impulsat decididament la mediació penal entre víctima i victimari.

El moviment d'apropament de la justícia –i també de la policia- als ciutadans ha donat lloc a la implementació de la denominada mediació comunitària, la justícia comunitària i la justícia de proximitat.

La mediació comunitària és un procediment de resolució extrajudicial de conflictes que té per objecte, seguint la definició donada per l'Avantprojecte de Llei catalana de la mediació, la resolució de conflictes "(...) en què s'hagi trencat la comunicació personal entre les parts en l'àmbit de la convivència ciutadana o social, en situacions d'interpretació diferent per la coexistència de diverses cultures presents a Catalunya, en discrepàncies sorgides entre persones usuàries dels serveis institucionals, tant públics com privats o en l'àmbit de la propietat horitzontal i especialment en les relacions veïnals, associatives o culturals". En aquesta definició s'ha exclòs la referència que fa l'avantprojecte al caràcter judicial dels conflictes. Evidentment, la resolució de conflictes en aquests àmbits mitjançant la mediació formen part del concepte de mediació comunitària.

La justícia comunitària i la justícia de proximitat són dues formes de configuració diferents d'un moviment que intenta apropar la justícia al ciutadà. En el primer cas, mitjançant una cessió a la ciutadania de la resolució dels conflictes, en el segon mitjançant la instauració de jutges no professionals, amb nivells diversos de vinculació a l'organització judicial. Entre els elements comuns d'aquests dos tipus de justícia cal destacar, per una banda, la clara vocació d'apropament geogràfic, temporal i relacional amb els ciutadans i, per

altra banda, la integració del moviment de reforma de la justícia amb un moviment més general de reforma de la societat i de col·laboració dels poders públics en un compromís comú de garantia de la seguretat ciutadana. La justícia comunitària, però, no és equivalent a la justícia de la proximitat i no és tampoc un model que hagin pres com a referència els poders públics a Catalunya.

A Catalunya es pretén implantar, com ja s'ha dit, un model de mediació comunitària i un model de justícia de proximitat. Es poden establir diversos paral·lelismes, però també destacades diferències entre aquestes dues figures.

En primer lloc, tant la mediació comunitària com la justícia de proximitat pretenen respondre al fenomen de la inseguretat ciutadana. Aquest és l'origen immediat de la justícia de la proximitat i, en el cas de la mediació, constitueix una ampliació dels àmbits d'aplicació d'aquest instrument en el cas dels conflictes veïnals.

En segon lloc, tant la mediació com la justícia de la proximitat poden servir per descarregar els tribunals de les seves tasques. Aquesta finalitat es troba en els orígens de la mediació -en tant que instrument alternatiu a la resolució de conflictes- i forma part, en canvi, d'una derivació de la justícia de la proximitat cap a l'àmbit propi de la justícia de les petites reclamacions.

En tercer lloc, tant la mediació com la justícia de proximitat responen a procediments flexibles, que fomenten la participació de les parts involucrades en el conflicte en la resolució del mateix. Més en concret, la justícia de proximitat pot emprar la mediació com a instrument de resolució dels conflictes que se li plantegen, però aquest no és l'únic instrument en mans dels jutges de proximitat.

Finalment, la mediació és una manifestació de l'autoregulació regulada de caràcter resolutori. La justícia de la proximitat, en funció de la seva configuració, també podria ser-ho, tot i que no és el cas ni del model articulat en el Projecte de Llei Orgànica de modificació de la Llei 6/1985, de 1 de juliol,

del Poder Judicial, en matèria de justícia de proximitat i Consells de Justícia ni del model proposat en aquest treball.

El model de justícia de proximitat que es proposa en aquest treball està principalment inspirat en el model francès originari i té, per tant, molts components de la denominada justícia de barri. Aquest és pròpiament el perfil que millor connexió presenta amb les necessitats de resolució dels conflictes que incideixen en la percepció de la inseguretat ciutadana i en la confiança en les institucions judicials. Tot i això, el model proposat no pot desconèixer els problemes derivats de la saturació dels tribunals ordinaris i per això es proposa que, en el projecte de llei estatal, s'hi inclogui també un model de justícia de petites reclamacions. A diferència, però, de la configuració de la justícia de proximitat proposada en el Projecte de Llei, el model proposat pren en consideració les particularitats derivades, respectivament, de la justícia de barri i de la justícia de les petites reclamacions.

Finalment, també cal tenir en compte la necessitat d'articular el model presentat amb la instauració de la mediació comunitària a Catalunya. La definició de la mediació comunitària en l'Avantprojecte de mediació familiar i comunitària a Catalunya i, en concret, de la voluntat d'introduir la mediació en els conflictes veïnals "susceptibles de ser plantejats judicialment" comporta una més que probable superposició entre els conflictes que seran derivats a la mediació i els conflictes reservats a la justícia de la proximitat. Per solucionar aquest problema es proposen dues solucions: o bé delimitar clarament, des d'un punt de vista de les competències objectives i territorials, els conflictes atribuïts a la justícia de proximitat i els derivats a la mediació; o bé prendre consciència de que s'estan posant a disposició del ciutadà una pluralitat de mecanismes i caldria -de forma semblant al funcionament dels tribunals de diverses portes-, oferir un servei d'informació prèvia als ciutadans sobre les vies, judicials i extrajudicials, de resolució del seu conflicte. Aquesta segona possibilitat, si bé no és probablement la més desitjable, podria servir també per millorar el nivell d'informació dels ciutadans sobre l'existència de mecanismes alternatius i sobre les seves virtualitats.



## 7. Bibliografia.

**AAVV.**; Apunts per a una justícia de proximitat als municipis: recull de ponències de la Jornada “La justícia als municipis”, organitzada per l’Associació Catalana de Juristes Demòcrates, 2000.

**AAVV.**; *Constitución y Democracia: 25 años de Constitución democrática en España (Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003)*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2005.

**AAVV.**; *Encuentros nacionales de jueces de paz: documentación*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2000.

**AAVV.**; *Informe Pi i Sunyer sobre la justicia a Catalunya*, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1999.

**AAVV.**; *Justícia de Pau: Manual de formació bàsica per a jutges de pau*, 2<sup>a</sup> ed. Associació Catalana en Pro de la Justícia, Barcelona, 2003.

**AAVV.**; Justicia de paz-Udal Justicia: Jornadas de formación en la Comunidad Autónoma del País Vasco, Gobierno Vasco- Departamento de Justicia, Vitoria 1992.

**AAVV.**; *Justicia Penal del siglo XXI. Una selección de Criminal Justice 2000*, National Institute of Justice (US. Departament of Justice),

**AAVV.**; *Los juzgados de paz*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1996.

**AAVV.**; *Mediació i resolució alternativa de conflictes als municipis*, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2003.

**AAVV.**; *La mediació comunitària: municipi, comunitat i conflicte*, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2003.

**AAVV.**; La modernización de la justicia en España: XXIII Jornadas de estudio (4, 5 y 6 de septiembre de 2001; XXIV Jornadas de estudio (11, 12 y 13 de diciembre de 2002), Ministerio de Justicia, Madrid, 2003.

**AAVV.**; Il nuovo processo civile e il giudice di pace: Corsi de formazione e di aggiornamento professionale per i magistrati. (4 Vol), Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura, 1997.

**AAVV.**; *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2002.

**AAVV.**; *Los retos de la justicia en el siglo XXI. Reflexiones sobre la situación actual y las perspectivas de futuro del poder judicial*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2000.

**ABBATE, A.**; "La domanda di giustizia: giustizia ordinaria e giustizia onoraria", *Giustizia e Costituzione*, núm. 1-2, 1996.

**ABELLA, R.**; *Manual de los juzgados de paz*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1963.

**ADAM C. Y TORO F.**; "La sous-utilisation de la médiation pénale: chiffres et processus", *Revue de droit penal et de criminologie*, 1999, pp. 966 a 1004.

**ADAMS, D. (ed.)**; *UNESCO and a culture of peace*, UNESCO, Paris, 1995.

**ADLER, M.**; "Lay tribunal members and administrative justice", *Public Law*, 1999.

**AGUIAR DE LUQUE, L, PREGO DE OLIVER TOLIVAR, A., y XIOL RÍOS, J. A.**, *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Jurídicos, Tomson Aranzadi, Navarra, 2005.

**AJUNTAMENT DE BARCELONA**; *Documentació sobre la justícia municipal*, Barcelona, 1996.

**AJUNTAMENT DE BARCELONA**; *Llibre Verd de l'administració de justícia. La justícia de proximitat*, Document de treball núm. 12.

**ALBA, ELEJABARRIETA, MARTÍN, PORTILLO, TRINIDAD y VILASÓ**; *Els programes de mediació: Anàlisi psicosocial de les parts implicades*, Universidad Autònoma de Barcelona, 1994.

**ALBERT EMBUENA, V. L.**; *El acto de conciliación civil: procedimiento y jurisprudencia: (referencia a la conciliación laboral)*, Ediciones Tro-biblioteca jurídica, Valencia, 1999.

**ALDONEY RAMÍREZ**; "Sistemas penales comparados: mediación penal y Justicia alternativa. Alemania", *La Ley*, núm.15, 2005, pp. 185-189.

**ÁLVAREZ GARCÍA, F.J.**; "Sobre algunos aspectos de la atenuante de reparacion de la victima (art. 21.5ª código penal)", *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 61, 1997.

**ÁLVAREZ, G. (et altri)**; *Mediación y justicia*, Depalma, Buenos Aires, 1996.

**ANDRES IBAÑEZ, P.**; "Sobre el valor de la immediació (una aproximació crítica)", *Jueces para la democracia*, núm. 46, 2003, pp. 58 i ss.

**APARICIO PÉREZ, M. A.;** “Jueces y justicia en la Constitución Española”, ASENSI SABATER (ed.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

**ARAGONESES ALONSO, P.;** “Justicia de Proximidad y Gobierno de la Justicia”, *Revista de Derecho Procesal*, 2006, pp. 601-615.

**ARENDT, H.;** *Crisis de la República*, Taurus, Madrid, 1973 [*Crisis of the republic*, Nueva York, 1969].

**ARMENTA DEU, T.;** *Criminalidad de bagatela y principio de oportunidad: Alemania y España*, Barcelona, 1991.

- *Justicia de proximidad*, Ed. Marcial Pons, 2006.

**ARIZAMENA SIERRA, J.;** “El principio de unidad jurisdiccional”, *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría: del Poder Judicial. Organización territorial del Estado*, Madrid, 1991.

**ARRIAGA, I., i GODOY, L.;** “Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana”, *Revista de la CEPAL*, núm. 70, 2000.

**ASENCIO MELLADO, J. M.;** “La justicia de proximidad. Un reto y un acierto”, *Práctica de los Tribunales: revista de derecho procesal civil y mercantil*, núm. 25, 2006, pp. 3-4.

**ASOCIACIÓN DE JUECES Y MAGISTRADOS FRANCISCO DE VICTORIA;** *Informe sobre creación de justicia de proximidad*, 2005.

**ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE LA MAGISTRATURA, SECCIÓN TERRITORIAL DE CATALUÑA,** *Conclusiones sobre el Llibre Verd de l'Administració de Justicia*, 2006.

**ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE LA MAGISTRATURA, SECCIÓN TERRITORIAL DEL PAIS VASCO,** La Justicia de Paz, en <http://www.apmagistratura.com/apm/deliberacion/propley.htm> (última consulta: 13/09/2007)

**AVRUCH, K. i BLACK, P.;** “La resolución de conflictos en marcos interculturales: problemas y perspectivas”, consultat a: <http://www.gmu.edu/departments/ICAR/intercultu.pdf> (última consulta: 25/09/2007)

**AYERS, I., i BRAITHWAITE, J.;** *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, New York/ Oxford, 1992.

**BACCARI, G.M. (et altri);** *Il giudice di pace: un nuovo modello di giustizia penale*, a cura di Adolfo Scalfati, Padova, Cedam, 2001.

**BALDWIN, R., i CAVE, M.;** *Understanding regulation*, New York, 1999.

**BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M.;** “El desafío democrático de la justicia de proximidad”, *Jueces para la democracia*, núm. 48, 2003.

**BARONA VILAR, S.;** [Solución extrajudicial de conflictos "alternative dispute resolution" \(ADR\) y derecho procesal.](#) Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

**BAZÁN y otros;** *Mediación: una transformación en la cultura*, Paidós, 1996.

**BECCK, U.;** *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona/BuenosAires/México, 1998. [*Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp Verlag, Francfort del Meno, 1986].

**BEJARANO MARTÍNEZ, M. C.;** “La medida de servicios en beneficio de la comunidad y los procedimientos de conciliación y reparación. Problemas específicos que suscita su aplicación”, *Estudios jurídicos: Cuerpo de Secretarios Judiciales*, núm. 1, 1997.

**BERGALLI, R.;** “Sobre justicia de proximidad, movilidad y seguridad ciudadana” a <http://www.ub.es/ospdh/investigaciones/invest/invest8.htm> (última consulta: 20/07/2007)

- Segundo informe. Justícia de proximitat, mobilitat y seguretat ciutadana, a <http://www.ub.es/ospdh/investigaciones/invest/invest8.htm> (última consulta: 20/07/2007).

**BESSEL, H.;** „Jugenddelinquenz: Eine Herausforderung für die Jugendhilfe. Erfahrungen mit einem kommunikati-interaktiven Beratungs-und Mediationangebot“, *ZfJ*, núm. 12, 1994.

**BLACK, J.;** “Constitutionalising Self-Regulation”, *The Modern Law Review*, 1996, pp. 24 i ss.

**BODAS MARTIN, R.;** “Los juzgados de proximidad: una oportunidad para mejorar la administración de justicia”, *Derecho y Jueces*, núm. 29, 2005, pp. 3-5.

**BODY-GENDROT, S.;** *Ville et violence*, Paris, Presses Universitaires de France (PUF), 1993.

**BONAFE-SCHMIDT, J. P.;** “Les alternatives à la justice, *IURIS* (Centre d’Estudis Jurídics i de Formació Especialitzada de la Generalitat de Catalunya) núm. 4, 1995.

**BONET NAVARRO, J.;** “Algunas consideraciones en relacion al juez de paz”, *Revista del Poder Judicial -Tercera epoca*, núm. 49, 1998.

**BORRELL MESTRE, J.;** *Estado autonómico y Poder Judicial*, Atelier, Barcelona, 2002.

**BORRELL MESTRE, J. (Dir.);** *Autonomia i Justícia a Catalunya*, Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 i 2002.

**BRAITHWAITE, J.;** “Enforced Self-Regulation: A New Strategy for Corporate Crime Control”, *Michigan Law Review*, núm. 80, 1982, pp. 1466-1507.

- “Restorative Justice: Assessing Optimistic and Pessimistic Accounts”, *Crime and Justice: A Review of Research*, núm. 25, 1999, pp. 1 a 127.

- “The New Regulatory State and the transformation of Criminology”, *British Journal of Criminology*, núm. 40, 2000, pp. 222-238.

**BRANDT, E.;** “Regulierte Selbstregulierung im Umweltrecht”, *Die Verwaltung*, n.º 4, 2000.

**BRAZIL, W.;** “The attorney as a victim: Toward more candor about the psychological price tag of litigation practice”, en *3<sup>rd</sup> Journal of the Legal Profession*, 1978.

**BROWN, G.;** “The Use of Mediation to Resolve Criminal Cases: A Procedural Critique”, *Emory Law Journal*, 1994, pp. 1247-1248.

**BURTON, J.;** “La resolución de conflictos como sistema político, Instituto de Análisis y Resolución de Conflictos”, George Mason University, Fairfax, Virginia, 2000, consultat a: <http://www.gmu.edu/depts/icar/LaResolucion.pdf> (última consulta: 23/11/2007)

**BUSH, R., i FOLGER, J.;** *Promesa de mediación. Como afrontar el conflicto a través del fortalecimiento propio y del reconocimiento de otros*, Granica, Buenos Aires, 1996 [*The promise of Mediation: Responding to Conflict through Empowerment and Recognition*, Jossey Bass, San Francisco, 1994]

**BUSTELO ELICAIBE-URRIOL, D.;** *La mediación familiar interdisciplinaria*, BMS Ediciones, Madrid, 1995.

**CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A.;** “La adecuación del poder judicial a modelo de Estado”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 68, 2004, pp. 77-124.

**CALVO GONZÁLEZ, J.;** “Justicia de proximidad”, *Actualidad Jurídica Aranzadi* núm. 693, 2005.

**CALVO SÁNCHEZ, M. C.;** “El proceso penal y sus alternativas: el procedimiento arbitral”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. XXVII, 1995.

**CAMPO MORENO, J. C.,** *El estado autonómico, también en justicia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

**CAMPO MORENO, J.C.;** “Los retos de la justicia”, *El País*, 14 de junio de 2007.

**CANALS AMETLLER, D.;** *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad (control, inspección y certificación)*, Comares, Granada, 2003.

**CAPOTOSTI, P. A.;** “I vice pretori onorari”, *Giustizia e Costituzione*, núm. 1-2, 1996.

**CAPPELLETTI, M.;** “Alternative Dispute Resolution Processes Within the Framework of the World-Wide Access-to-Justice Movement”, *The Modern Law Review*, Vol. 56, núm. 3, 1993, pp. 282-296.

**CARBONELL MATEU;** “Alternativas al Derecho Penal”, a ARROYO ZAPATERO, L, NEWMAN, U, y NIETO MARTÍN, A (Coords.), *Crítica y justificación del Derecho penal en el cambio de siglo*, Colección Estudios, Ed. De la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2003, pp. 215 a 224.

**CARRASCO ANDRINO, M. M.;** “La mediación delincuente-víctima: El nuevo concepto de «justicia restauradora» y la reparación (una aproximación a su funcionamiento en Estados Unidos)”, *Jueces para la democracia*, núm. 34, 1999.

**CASORLA, F.;** “La justice pénale de proximité, lentement mais sûrement “, *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, núm. 3, 2004, pp. 659-668.

**CASTELLS, M.;** “El futuro del Estado del bienestar en la sociedad informacional”, *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 131, 1996, pp. 42 i ss.

**CASTELLS, M. i BOSCH, N.;** *El futuro del Estado del bienestar*, Civitas, Madrid, 1988.

**CHALOM M.;** “L’organisation policière de proximité”, *Revue internationale de criminologie et de police technique*, núm. 3, 1994, pp. 339-354.

**CHALOM, M., i altres;** *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Habitata (CNUAH), Centro Internacional de la Prevención de la Criminalidad (CIPC), Ediciones Sur, 2000.

**CHIARLONI, S.;** “Giudici onorari e meccanismi di rivoluzione alternativa delle controversia”, *Questione Giustizia*, núm. 2, 1998.

**CHIOVENDA;** “Saggi i diritto processuale civile” (1894-1937), V.I (edició realitzada per Proto Pisan), Milano, 1993.

**CHRISTIE, N.;** “Conflicts as Property”, *British Journal of Criminology*, vol 17, núm. 1, [consultat a la versió espanyola publicada a J. MAIER (Comp.), *De los delitos y de las víctimas*, Ad Hoc, Buenos Aires, 1992].

**CID MOLINÉ, J. i LARRAURI PIJOAN, E.;** *Teorías Criminológicas: explicación y prevención de la delincuencia*, Bosch, Barcelona, 2001.

**CLEMENTE MICÓ, E.;** *Estudio comparado de los programas de mediación juvenil en España*, Universitat de València, Instituto de Criminología, Valencia, 1999.

**COBBS;** “La mediación como una forma especial de negociación frente al conflicto; aspectos sistémicos y gobernéticos”, [www.worlmediationforum.org](http://www.worlmediationforum.org), 2001.

**COBOS GAVALA, R.;** *El juez de paz en la ordenación jurisdiccional española*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989.

**CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL;** *Encuentros nacionales de jueces de paz*. (Documentación), Madrid, 2000.

**CORTEZ, F.;** “A arbitragem voluntária em Portugal. Dos «ricos homens» aos tribunais privados”, *Revista o direito*, Lisboa, Out-Dez 1992, ano 124, núm.4, pp.365-591.

**CRAWFORD, A.;** *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and partnerships*, Clarendon Press, Oxford, 1997.

**DALE, R.;** *Risk and Regulation in Global Securities Markets*, Wiley, Nova York, 1996.

**DAMIÁN MORENO, J.;** *Los jueces de paz: Antecedentes históricos y perspectivas actuales*, UNED, Madrid, 1987.

**DARNACULLETA GARDELLA, M. M.;** *Autorregulación y Derecho público: la autorregulación regulada*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2005.

- "El sistema jurídic entre l'Estat i la societat. Sobre el paper de l'autoregulació social i l'arbitratge previ": Crònica del Seminari celebrat a l'Acadèmia Diplomàtica de Viena els dies 30 i 31 de març del 2000, *Autonomies. Revista catalana de Dret Públic*, núm. 26, 2000, pàgines 313 a 316.

**DAVIS, A.;** “Dispute resolution at an early age”, *Negotiation Journal*, núm. 2, 1986, pp. 287 a 297.

**DAVIS, W. E.;** “Diseño de sistemas para resolver conflictos: la experiencia con Multipuertas en Estados Unidos”, a J. GOTTHEIL i A. SCHIFFRIN (Comp.), *Mediación: una transformación en la cultura*, Paidós, Buenos Aires, Barcelona, México, 1996.

**DE GIORGI, A.;** *Zero tolleranza. Strategie e pratiche della società di controllo*, Derive Approdi, Roma 2000.

**DE JORGE MESAS, L. F.;** *Mediación: primera experiencia de adultos en España*, Generalitat Valenciana, Conselleria d'Administració Pública, Direcció General de Justicia, Valencia, 1994.

- “La mediación en el proceso penal español. Experiencias en la jurisdicción ordinaria (adultos)”, *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 498, 2001.

**DELGADO MARTÍN;** “La mediación en la Justicia de menores. Una experiencia positiva: Cataluña”, *Actualidad Penal*, La Ley-actualidad, 1998.

**DE OTTO PARDO, I.;** *Estudios sobre el poder judicial*, Ministerio de justicia-Secretaría General Técnica, Madrid, 1989.

**DE NAUW, A.;** “Les modes alternatifs de règlement des conflits en droit pénal belge”, *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1997, pp. 357 a 375.

**DEL MOLINO NUÑEZ, M. S.;** “Reforma de la Justicia Penal Municipal”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm.14, 2000.

**DEL OLMO DEL OLMO, J. A.;** “La problemática derivada de la situación actual de la justicia de paz”, *Revista del poder judicial*, núm. 52, 1998.

- “El estatuto jurídico de los jueces de Paz”, *Boletín de información. Ministerio de Justicia*, núm. 1793, 1997.

**DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M.;** *Régimen constitucional del Poder Judicial*, Civitas, Madrid, 1991.

**DI FABIO, U.;** *Das Recht offener Staaten*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1998.

**DI FABIO, U., i SCHMIDT-PREUSS, M.;** “Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung un staatlicher Steuerung”, *VVDStRL*, Heft 56, 1997.

**DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIDAS PENALES ALTERNATIVAS Y JUSTICIA;** “El programa de Mediació a la Jurisdicció Penal Ordinària: un estudi sobre tres anys i mig d’ experiència”, Centre d’Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, Generalitat de Catalunya, núm. 25, 2003.

**DÖLLING, D.;** „Lässt sich Community Policing erfolgversprechend nach Deutschland transferieren?“, *Zeitschrift für innere Sicherheit (ZKIS)*, 1998, pp. 145 i ss.

**DÖLLING, D. (Gemeinsam mit Thomas Feltes u.a.);** (*Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg*): *Handbuch zur Planung und Durchführung von Bevölkerungsbefragungen im Rahmen der Kommunalen Kriminalprävention*, Villingen-Schwenningen, 1998. 2.Aufl., Stuttgart, 2000.

- *Kommunale Kriminalprävention - Analysen und Perspektiven. Ergebnisse der Begleitforschung zu den Pilotprojekten in Baden-Württemberg*, Holzkirchen 2003.



**DUFFY, K. G., GROSCH, J. W., i OLCZAK, P. V.;** *La mediación y sus contextos de aplicación: una introducción para profesionales e investigadores*, [traducción a cargo de M. A. Garoz], Paidós, Barcelona, 1996.

**ENTELMAN;** “La Mediación Penal, Justicia y Sociedad”, en ROSSNER, D., i altres, *La mediación penal*, Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1999.

**ESTEVE PARDO, J.;** *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Ariel Derecho, Barcelona, 1999.

- *Autorregulación: génesis y efectos*, Aranzadi, Pamplona, 2002.

**FEELEY, M. i SIMON, J.;** “Actuarial Justice: The Emerging New Criminal Law”, a D. Nelken (ed.), *The futures of Criminology*, núm. 1, 1994, pp. 173-214.

**FELTES, T.;** “[Gemeinschaftliche statt kommunaler Kriminalprävention - Ein neuer Weg?](#)”, *Die Kriminalprävention*, núm. 1, 2004, pp. 1 i ss.

**FERNÁNDEZ BERMEJO, M.;** “La mediación como solución alternativa al proceso y su significación respecto de la víctima”, *Estudios jurídicos: Ministerio Fiscal*, núm. 11, 2000.

**FERNANDEZ ENTRALGO, J.;** “La víctima frente al derecho penal sustantivo”, *La conciliación*, Consejo General del Poder Judicial, Honduras, 2001.

**FERRAND ,F.;** “La justice Honoraire en France”, *La justice Honoraire en Europe*, (Colloque) Torino, Abril 2002.

**FOLGER, J. P., i TRICIA, S. J.;** *Nuevas direcciones en la mediación: investigación y perspectivas comunicacionales*, Paidós, Argentina, 1997.

**FORSTHOFF, E.;** *El Estado de la sociedad industrial (El modelo de la república Federal alemana)*, IEP, Madrid, 1975 [traducción del original *Der Staat der Industriegesellschaft*, C. H. Beck, München, 1971, a càrrec de L. López Guerra y J. Nicolás Muñiz].

**FRIEDMAN, L. M.;** “Claims, disputes, conflicts and the modern welfare state” a M. CAPPELLETTI (COORD.), *Access to Justice and the Welfare State*, European University Institute, 1981.

**FULLEDA, A.;** “Justicia de proximidad y mediación en Beziers”, *Revista de Educación Social*, núm. 2., (<http://www.eduso.net/res/?b=4&c=28&n=84> - 20/07/2005-)

**FOUCAULT, M.;** “Governmentality”, a G. Burchall, C. Gordon, i P. Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Harvester Wheatsheaf, London, 1991.

**FUNES I ARTIAGA, J. (Dir.);** *Mediació i justícia juvenil*, Centre d'Estudis JUrídics i Formació Especialitzada, Departament de Justícia, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1994.

**GALHARDO COELHO, J. M.;** *Julgados de paz e mediação de conflitos*, ed. Âncora, 2004.

**GARAVITA DI TORITTO, B.;** "Il iudice onorario nella prospettiva costituzionale" *Giustizia e Costituzione*, núm. 1-2, 1996.

**GARCÍA FONTANET, A.;** "Sobre la reforma de la justicia", *El País*, 7 de febrero de 2006.

**GARCÍA FRANCO, M. L.;** "El País Vasco, pionero en la mediación penal para adultos", *La Ley*, núm. 6719, 2007.

**GARCÍA HERRERA, M. A.;** "Estado en transformación y desformalización del Derecho" a "Crisis del sistema político, criminalización de la vida pública e independencia judicial", *Estudios de Derecho judicial*, núm. 6., CGPJ, Madrid 1998, pp.183 i ss.

**GARCÍA-VILLARRUBIA BERNABÉ, M.;** "Breve aproximación a las competencias de los Juzgados de proximidad en la proyectada reforma procesal", *La Ley*, núm. 6526, 2006, pp. 1-6.

**GARPE LANDÍN, M, CABELLOS ESPIÉREZ, M.A. y FERNÁNDEZ DE FRUTOS, M.,** "La aproximación del poder judicial a la realidad autonómica del Estado", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 72, 2005, pp. 69-94.

**GERPE LANDÍN, M.;** "La regulació estatutària i la seva delimitació per la Llei Orgànica del Poder Judicial", *Informe Pi i Sunyer sobre la Justícia a Catalunya*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, 1998.

**GILARDI, G.;** "Il futuro della magistratura onoraria: appunti e proposte per una discussione", *Questione Giustizia*, núm. 4, 2003.

- "Quale futuro per la magistratura onoraria?", *Questione Giustizia*, núm. 2, 2003.

**GIMÉNEZ GARCÍA, J.;** "Mediación. Alternativas a la sanción", *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, núm.11, 1997.

**GIMÉNEZ-SALINAS I COLOMER, E.;** "La conciliación víctima-delincuente: hacia un derecho penal reparador", *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. XV, 1993.

- "La mediación penal en España: el ejemplo de Cataluña", *Revista Justicia i Societat*, núm. 19, 1999.

- “La mediación penal en el dret comparat”, a ROSSNER, D., i altres, *La mediación penal*, Centre d’Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1999.

- “La mediación i la reparació. Aproximación a un model”, ROSSNER, D., i altres, *La mediación penal*, Centre d’Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1999.

**GIMENO SOLER**; “Els programes de mediación i reparació. L’experiència a Catalunya”, *Revista Jurisforum*, núm. 8, CEJFE, Barcelona, 1997.

**GINER, S., i PÉREZ YRUELA, M. (Eds.)**; *El corporativismo en España*, Ariel, Barcelona, 1988.

**GLAGOW, M. (Hrsg.)**; *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporativismus und Subsidiarität*, AJZ Verlag, Bielefeld, 1984.

**GLAGOW, M. i WILLKE, H. (Hrsg.)**; *Dezentrale Gesellschaftssteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft*, Centaurus-Verlagsgesellschaft, 1987.

**GONÇALVES DA COSTA, J.**; “O sistema judiciário português”, *Boletim da Faculdade de Direito*, Universidad de Coimbra, vol. LXXIV, 1998, pp. 173-279.

**GONZÁLEZ VIDOSA, F.**; “Mediación: 1ª experiencia de adultos en España”, *Poder Judicial* (Segunda Epoca), núm. 40, 1995.

**GONZÁLEZ-CAPITEL MARTÍNEZ, C. M.**; *Manual de mediación*, 2ª ed., Atelier, Barcelona, 2001.

**GORDILLO SANTANA, L. F.**; *La justicia restaurativa y la mediación penal*, lustel, Madrid, 2007.

**GREY, T.C.**; “Procedural fairness and substantive rights”, N.Y.1977, p. 206.

**GRIMM, D.**; “Regulierte Selbstregulierung in der Tradition des Verfassungsstaats”, *Die Verwaltung*, n.º 4, 2000.

**GUILLIGAN, J.**; *Preventing violence*, Thames and Hudson, Nueva York, 2001.

**GUZMAN FLUJA, V. (et al.)**; *La justicia de proximidad*, Ed. Aranzadi SA., col. Cizur, Pamplona, 2006.

**KARP, D. i CLEAR, T.**; “Justicia comunitaria: marco conceptual” de l’obra *Justicia penal siglo XXI. Una selección de Criminal Justice 2000*, Ed. Rosemary Barberet & Jesús Barquín, Granada, 2006

**HABERMAS, J.**; *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Cátedra, Madrid, 1999. [*Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1973].

**HANOZIN, C. (et al.);** La Loi du 10 fevrier 1994 organisant une procedure de mediation penale en Belgique en Revue de droit penal et de criminologie, 1997, pàg.589 a 635.

**HARCOURT, B. E.;** *Against Prediction: Profiling, Policing and Punishing in an Actuarial Age*, Chicago University Press, Chicago, 2007.

**HASSEMER y MUÑOZ CONDE;** *Introducción a la criminología y al derecho penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1989.

**HAYEK, F. A.;** *Individualism and Economic Order*, Routledge, London, 1949.

**HAYNES, J.;** *Fundamentos de la mediación*, Gaia, Madrid, 1995 [traducció de *The fundamentals of family Mediation*, State University of New York, 1994].

**HERMAN, D.;** “Kommunale Kriminalprävention. Probleme bei der Implamentation von Lösungsvarianten”, *Kriminalistik*, núm. 53, pp. 546-552.

**HERRERA MORENO, M.;** “La conciliación menor-víctima en el ámbito de la desviación juvenil: reflexiones en torno a su controvertida plasmación en la ley orgánica 5/2000, de 12 de enero”, *Anuario de Justicia de Menores*, núm. I, 2001.

**HERZOG;** “Sociedad de riesgo, derecho penal de riesgo, regulación del riesgo (Perspectivas más allá del Derecho penal)”, en ARROYO ZAPATERO, L, NEWMAN, U, y NIETO MARTÍN, A (Coords.), *Crítica y justificación del Derecho penal en el cambio de siglo*, Colección Estudios, Ed. De la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2003, pp. 249 a 258.

**HIGHTON, E., ÁLVAREZ, G., i GREGORIO, C.;** *Resolución alternativa de disputas y sistema penal. La mediación penal y los programas víctima-victimario*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1998.

**HOFFMANN-RIEM, W.;** “Tendenzen in der Verwaltungsrechtsentwicklung”, *DÖV*, Heft 11, 1997, p. 433 i ss.

**HOFFMANN-RIEM, W. (Hrsg.);** *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*, Nomos-Verl.-Ges., Baden-Baden, 1996

**HOFFMANN-RIEM, W., i SAUER, D. (Hrsg.);** *Paradoxien der Innovation: Perspektiven sozialwissenschaftlicher Innovationsforschung*, Campus-Verl, Frankfurt am Main, 1999.

**HOUG, M., i TILLEY, N.;** “Getting the grease to the squeak. Research lessons for crime prevention”, *Crime Detection and Prevention*, Home Office, Londres, 1998.

**JIMÉNEZ ASENSIO, R.;** *Dos estudios sobre Administración de Justicia y Comunidades Autónomas*, IVAP-Civitas, Madrid 1998.

- “Les competències de la Generalitat de Catalunya: perspectives i realitats” a VVAA, *La justícia a Catalunya en el marc d’un Estat compost*, Institut d’Estudis Autònoms-Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2000.

- *Pacto de Estado, reforma de la Administración de Justicia y Comunidades Autónomas*, IVAP, Oñate, 2004.

**JIMÉNEZ HURTADO, A. J.**; “Los juzgados de paz y el régimen jurídico del personal al servicio de la administración de justicia” a *Estudios acerca de la reforma de la justicia en España*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Ministerio de Justicia, Tomo II. VII. «Acerca del poder judicial y de sus perfiles actuales», Madrid, 2004.

**JOHNSON, D., i JOHNSON, R.**; “The socialization and achievement crisis: Are cooperative learning experiences the solution?”, a L. Bickman (ed.), *Applied social psychology annual*, Beverly Hills, Sage, 1983.

**KATZ, L. V.**; “Compulsory alternative dispute resolution and voluntarism: two-headed monster or two sides of the coin?”, *Journal of Dispute Resolution*, núm. 1, 1993

**KELSEN, H.**; *Teoría general del Estado*, Editora Nacional, México, 1979, [*Allgemeine Staatslehre*, Springer, Berlin, 1925, traducció de L. Legaz Lacambra].

- *El Estado como integración. Una controversia de principio*, Tecnos, Madrid, 1997, [*Der Staat als Integration: Eine prinzipielle Auseinandersetzung*, 1930, traducció de J. A. García Amado].

**KERNER, H-J.**; “Conciliación víctima-Ofensor y reparación de daños en el derecho penal alemán. Consideraciones sobre la nueva situación jurídica y las experiencias de la aplicación practica”, *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 62, 1997.

**KOOIMAN, J.**; “Societal Governance: Levels, Modes and Orders of Social-Political Interaction”, en J. Pierre (Dir.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, Oxford/New York, 2000, pp. 138-164.

**LA VALLE, R.**; “Hipótesis para una convocatoria de los ciudadanos interesados en la paz, la justicia y los derechos”, *Jueces para la Democracia. Información y debate*, núm. 22, 1994.

**LADEUR, K. H.**; “Die Regulierung von Selbstregulierung und die Herausbildung einer “Logik der Netzwerke”. Rechtliche Steuerung und die beschleunigte Selbsttransformation der postmodernen Gesellschaft”, *Die Verwaltung*, n.º 4, 2000.

**LAHOSA J. M<sup>a</sup>.**; “Ciudad y justicia, propuestas de trabajo en común.” a <http://www.bcn.es/ciutatsdretshumans/textos/lahosa.txt> -20/07/2005-

**LANDROVE DÍAZ, G.;** *La moderna Victimologia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

**LAPIS, T.;** “La difesa civica e la mediazione giuridica penale”, *Dei delitti e delle pene*, núm. 3, 2000.

**LARRAURI, E.;** *Victimología: presente y futuro. Hacia un sistema de alternativas*, PPU, Barcelona, 1993.

- “Tendencias actuales de la Justicia Restauradora”, a F. Pérez Álvarez (Ed.), *In Memoriam alexandra Baratta*, E. Universidad de Salamanca, 2004, pp. 439-463.

**LAX & SEBENIUS;** *The Manager as a Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive gain*, New York, 1986.

**LEVIN-WHELLER (eds);** *The Pound Conference: perspectivas on Justice in the Future*, St. Paul, Minnessota, 1979.

**LÓPEZ AGUILAR, J. F.;** *Justicia y Estado Autonómico: orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*, Ministerio de Justicia- Civitas, Madrid, 1994.

**LOPEZ LOPEZ, E.;** “La justicia de proximidad: un nuevo fiasco”, *Derecho y Jueces*, núm. 28, 2005, pp. 3-4.

**LOZANO MIRALLES, J.;** “El complejo panorama de la organización jurisdiccional en Italia”, *Revista del Poder Judicial*, (Tercera época), núm. 51, 1998.

**LOUGHLIN, M., i SCOTT, C.;** “The Regulatory State”, a P. Dunlevy, I. Holliday i G. Peele (eds.), *Developments in British Politics*, Macmillan, London, 1997.

**LUHMANN, N.;** *La ciencia de la sociedad*, Universidad Iberoamericana, México, 1996. [*Die Wissenschaft der Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1990, traducció de S. Pappe, B. Erker y L. F. Segura].

- *Introducción a la teoría de sistemas*, Universidad Iberoamericana, México, 1996. [Reconstrucció a càrrec de J. Torres Nafarrate, de les lliçons magistrals de “Introducció a la teoria de sistemes”, que va impartir Luhmann durant el semestre d’hivern de 1992, a la Universitat de Bielefeld, Alemanya].

**Mc.THENIA & SHAFFER;** “For Reconciliation”, *Yale Law Journal*, núm. 94, 1985, pp. 1660 y ss.

**MADRIGAL GARCÍA, C. (et al.);** *Los juzgados de paz*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

**MAGRO SERVET, V.;** “La necesidad de implantar en España los puntos de encuentro familiar”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 565, 2003.

**MAJONE, G.;** “The Rise of the Regulatory State in Europe”, *West European Politics*, núm. 17, 1994, pp. 77 a 101.

**MARLOW, L.;** *Mediación familiar: una práctica en busca de una teoría, una nueva visión del derecho*, Granica, Barcelona, 1999.

**MARSH, D., i RHODES, R.;** “Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typologies”, a D. Marsh i R. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Government*, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp. 249-268.

**MAYNTZ, R.;** *Steuerung, Steuerunsakteure und Steuerungsinstrumente*, Univ. Siegen, 1986.

- “Nuevos desafíos de la teoría de la *Governance*”, *Instituciones y Desarrollo*, núm. 7, 2000, pp. 35 a 52.

**MAYNTZ, R. i SCHARPF, F. W. (Hrgs.);** *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Campus Verlag, Frankfurt am Main/New York, 1995.

**MARTIN;** *El programa de mediació a Catalunya: Estudi avaluatiu sobre l'aplicació del programa durant l'any 1992*, Direcció General de Justícia Juvenil, Departament de Justícia, Barcelona, 1994.

**MARTÍN CONTRERAS, L.;** “Un nuevo proyecto de futuro para la justicia” *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 606, 2004.

- “Poder judicial y autonomías”, *Diario La Ley*, núm. 6387, 2005, pp.1-6.

**MARTIN, R.;** *La juridiction de proximité: statut de la juridiction, statut des juges de proximité*. - Aix-en-Provence, Edilaix, 2004.

**MAS I SOLENCH, J. M.;** *Jutjats de Pau, 3: Procediments Penals*. Departament de Justícia, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1988.

**MAZA MARTÍN, J. M.;** “Posibilidades y límites de la actuación de oficio de jueces y magistrados durante el plenario”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, Número monográfico *Proceso penal y actuación de oficio de jueces y tribunales*, 1995.

**MEIDINGER, E.;** “Regulatory Culture: A Theoretical Outline”, *Law and Policy*, núm. 9, 1987, pp. 355 i ss.

**MEJON, M. (et al.);** *Els jutjats de Pau de Catalunya I*, Departament de Justícia, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1986.

- *Els jutjats de Pau de Catalunya II*. Departament de Justícia, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1988.

**MERKEL, A.;** *Derecho penal: parte general*, B de F, Col·lecció Maestros del Derecho Penal, Montevideo, 2004.

**MESSNER, C.;** “Mediacione penale e giustizia di proximita”, *Dei delitti e delle pene*, núm. 3, 2000.

**MÉTAIRE, G.;** *La Justice de proximité une approche historique*, ed. Presses Universitaires de France, París, 2004.

**MINCKE, C.;** “Vers un nouveau type d'utilisation du ministère public. L'exemple de la médiation pénale et de la procédure accélérée”, *Revue de droit pénale et de criminologie*, 1998, pp. 644-661.

**MONTERO AROCA, J.;** “La Justicia Municipal”, *Estudios de Derecho Procesal*, Bosch. Barcelona, 1981, pp.73 i ss.

**MOORE, C.;** *El proceso de mediación*, Granica, 1995.

**MORENO CATENA, V.;** “Las innovaciones en la organización de los tribunales españoles en el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial”, *Documentación Jurídica*, núm. 12, 1984, pp. 42-44.

**MORGAN, ROD.;** “Lay Justice in England and Wales”, en las jornadas «Lay Justice in Europe», Turin, 2002.

**MOSCONI, G.;** “La mediazione. Questioni teoriche e diritto penale”, *Dei delitti e delle pene*, núm. 3, 2000.

**MUÑOZ CONDE, S.;** *Derecho Penal, Parte General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

**MUÑOZ DE BUSTILLO, R.;** *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Alianza, Madrid, 1989.

**MUÑOZ GARCÍA, C. y ÁLVAREZ MORENO, M. T.;** “Aspectos jurídicos de la mediación familiar”, *Revista de derecho privado*, núm. 3-4, 2003, pp. 257-278.

**MUÑOZ HERNÁN, Y.;** “Tejiendo redes: mediación comunitaria una forma de construir sociedad”, en <http://www.gernikagogoratz.org/articulo2yolitejiendoredes.html> (última consulta: 12/11/2007)

**MUÑOZ MACHADO, S.;** *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo I, Thomson, Civitas, 2004.

**MUÑOZ RODÓN, R.M. i TOSCANO ORTEGA, J.A.;** “La justicia de proximitat i les seves connexions amb el món local” a FONT I LLOBET, T. I JIMÉNEZ ASENSIO, R. (Coords.); *La «Carta Municipal» de Barcelona. Deu estudis.*, Marcial Pons, Madrid, 2007

**NABAL RECIO, A.;** “En torno al libro blanco de la justicia”, *Revista del Poder Judicial* (Tercera época), núm. 49, 1998.



**NAUTZ, J., BRIX, E., y LUF G.** (Hrsg.); *Das Rechtssystem zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Zur Rolle gesellschaftlicher Selbstregulierung und vorstaatlicher Schlichtung*, Passagen Verlag, Wien, 2001.

**NEUMANN**; “Alternativas al Derecho penal”, en ARROYO ZAPATERO, L, NEWMAN, U, y NIETO MARTÍN, A (Coords.), *Crítica y justificación del Derecho penal en el cambio de siglo*, Colección Estudios, Ed. De la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2003, pp. 201 a 214.

- *Mediación y Conciliación Penal*, Depalma, Buenos Aires, 1997.

**NIETO, A.**; *El desgobierno judicial*, Trotta, Madrid, 2004.

**NIETO MARTIN**; “Sistemas penales comparados: mediación penal y Justicia alternativa. España, *La Ley*, núm. 15, 2005, pp. 208-212.

**NIEVA FENOLL, J.**; “La justicia de proximitat”, *El Clip*, núm. 37, Institut d’Estudis Autònoms, 2006.

**NOLAN-HALEY**; *“Alternative Dispute Resolution”*, S. Paul, Minn.

**NORMANDEAU, A.**; “Police de proximité, police communautaire, police d’assurance pour l’an 2000”, *Revue de droit penal et de criminologie*, núm. 6, 1994, pp. 707 a 733.

**NOZICK, R.**; *Anarquía, Estado y utopía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990. [*Anarchy, state, and utopia*, Basic Books, New York, 1974, traducción de R. Tamayo].

**NUÑEZ PAZ, M.A. y ALONSO PÉREZ, F.**; *Nociones de criminología*, Ed. Colex, Madrid, 2002.

**OROMÍ I VALL-LLOVERA, S.**; “La justicia de proximidad en Europa (Estudio de derecho comparado)”, *Revista de Derecho Procesal*, 2006, pp. 563-599.

**ORTEGA, L.**; “El Estado como instrumento de la sociedad”, *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 118-119, 1994, pp. 207 a 217.

**O’MALLEY, P.**; “Risk, Power and Crime Prevention”, *Economy and Society*, núm. 21, 1992, pp. 252 a 275.

**ORTUÑO MUÑOZ, P.**; “El "dictamen de especialistas" como prueba pericial "sui generis" en el derecho de familia y la mediación (estudio del último párrafo del art. 92 y del art. 158.3º del Código Civil)”, *Poder Judicial (Segunda Epoca)*, núm. 37, 1995.

**OYHANARTE**; *Mediación: una transformación en la cultura*, Paidós, 1996.

**OWEN**; “Out of Eden”, *Yale Law Journal*, núm. 94, 1985, pp. 1669 i ss.

**PALAZZO, F.;** “Le juge de paix dans la système pénal italien”, *Revue Pénitentiaire et de Droit Pénal Comparé*, núm. 2, 2004.

**PARADA VAZQUEZ, R.;** “Carrera, neutralidad política y gobierno de los jueces”, a *Diez años de autonomía universitaria y de libertad académica*, Boletín oficial del Estado, Madrid, 2003.

**PAREJO ALFONSO, L.;** *Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983.

**PAZ RUBIO, J. M.;** “Notas sobre la independencia judicial” a Jornadas sobre administración de justicia penal en Centroamérica y Caribe (Centro de Estudios Judiciales, Madrid, 21 a 23 de febrero de 1989), *Poder Judicial*, Número Especial X, 1989.

**PECES Y MORATE, J. E.;** “La decisión y la mediación judiciales” a Martínez-Calcerrada y Gómez, L. *Homenaje a Don Antonio Hernández Gil*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2001.

**PEDRAZ PENALVA, E. (Dir.);** *Arbitraje, mediación, conciliación*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1995.

- “Los jueces de proximidad”, *Revista Jurídica de Castilla-León*, núm. 8, 2006, pp. 12-66.

**PÉREZ CEPEDA, A. I.;** “Las víctimas ante el derecho penal. Especial referencia a las vías formales e informales de reparación y mediación” a *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos: In memoriam*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2001.

**PÉREZ MORENO, A.;** “Justicia administrativa y fórmulas alternativas” a Montoro Chiner, M.J. (Coord.), *La justicia administrativa: libro homenaje al profesor Dr. D. Rafael Entrena*, Atelier, Barcelona, 2003.

**PÉREZ ROYO, J.;** “Crisis del Estado social: un falso debate”, a J. CORCUERA ATIENZA i M. A. GARCÍA HERRERA (Eds.), *Derecho y economía en el Estado social*, Tecnos, Madrid, 1988.

**PÉREZ SANZBERRO, G.;** *Reparación y conciliación en el sistema penal: Apertura de una nueva vía?*, Comares, Granada, 1999.

**PETERS, T. (et al.);** “Mediación para la reparación: presentación y discusión de un proyecto de investigación-acción”, *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, núm. 8, 1995.

**PETERS, T.;** “Alternativas en el campo judicial”, *Estudios de derecho judicial*, núm. 20, 1999.

**PETRELLA, L., i VANDERSCHUEREN, F.;** “Ciudad y violencia. Seguridad y ciudad”, a M. Balbo, L. Jordán i D. Simioni (Comp.), *La ciudad inclusiva*, CEPAL, Santiago de Chile, 2003, pp. 215 a 235.

**PETIT, J.-G. (dir);** *Une justice de proximité, la justice de paix 1790-1958*, Ed. Presses Universitaires de France, Paris, 2003.

**PETRELLI, F.;** “Intervento dell’AVV Franco Petrelli” (Colloque) Torino, Abril 2002.

**PICCA, G.;** “Ayuda a las víctimas. Mediación penal”, *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, núm. 11 Extraordinario, 1997.

**PICÓ I JUNOY, J.;** “El juez de paz en España”, *Justicia : revista de derecho procesal*, núm. 1, 1997.

**PICO LORENZO, C.;** “Administración de Justicia. Derecho de acceso a la justicia, a la independencia del sistema jurídico, defensa de los abogados y jueces en caso de ataque de aquella”, *Revista General de Derecho*, 1996, pp. 622-623.

**PICOTTI, L. y SPANGHER, G.;** “Giudice di pace e nuovi strumenti di diritto penale sostanziale per una giustizia conciliativa. Considerazioni introduttive”, en «*Verso una giustizia penale “conciliativa”. Il volto delineato dalla legge sulla competenza penale del giudice di pace*», Giuffré Editore, Milano, 2002, págs.137-147.

**PIERRE, J., i PETERS, B. G.;** *Governance, Politics and the State*, MacMillan Press, London, 2000.

**PITSCHAS, R.;** „Verantwortungsteilung in der inneren Sicherheit. Soziale Sicherheitspartnerschaft als Ausdruck einer Kooperationskooperation von Polizei, Sicherheitsgewerbe und Bürgern“, a G.F. Schuppert (Hrsg.), *Jenseits von Privatisierung und “schlankem” Staat. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor*, Nomos Verl.-Ges., Baden-Baden, 1999.

- „Netzwerke der europäischen inneren Sicherheit. Kriminalprävention durch internationale polizeiliche Zusammenarbeit und Sicherheitspartnerschaften auf der Grundlage des Vertrags von Amsterdam“, a R. Pitschas i R. Stober (Hrsg.), *Kriminalprävention durch Sicherheitspartnerschaften*, Carl Heymans Verlag KG, Köln/Berlin/Bonn/ München, 2000.

**PITTARO, P.;** “La competenza penale del giudice di pace: profili di diritto sostanziale”, *Questione giustizia*, núm.6, 2000, pp.1047-1061.

**PONCE SOLÉ, J.;** *Poder local y guetos urbanos: las relaciones entre el derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2002.

**PONCE SOLÉ, J. (Coord.);** *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2006.

**PORRAS NADALES, A. J.;** *Introducción a una teoría del Estado postsocial*, PPU, Barcelona, 1988.

**PRADO COLMENAR, J.;** “La Justicia de Paz. Imagen de una realidad social”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, 1999.

**PRAT WESTERLINDH, C.;** *Alternativas a la prisión: comentarios a las reformas introducidas por las Leyes Orgánicas 15/2003, 11/2003 y 7/2003*. Dykinson, Madrid, 2004.

**PRESUTTI, A.;** “Attori e strumenti della giurisdizione conciliativa: il ruolo del giudice e della persona offesa”, *Verso una giustizia penale “conciliativa”. Il volto delineato dalla legge sulla competenza penale del giudice di pace*», Giuffré Editore, Milano, 2002, pp.177-216.

**PUJADAS TORTOSA, V.;** “Los ADR en Estados Unidos: Aspectos destacables de su regulación jurídica”.

**PULIDO QUECEDO, M.;** “Sobre la justicia de proximidad”, *Revista Aranzadi del Tribunal constitucional*, núm.6, 2006.

**QUERALT JIMÉNEZ, J. J.;** “Víctimas y garantías: algunos cabos sueltos: A propósito del Proyecto Alternativo de reparación”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Tomo XLIX Fasc. I, abril 1996.

**REQUERO IBAÑEZ, J. L.;** “Memoria de la justicia republicana”, *Diario El Mundo*, de 28 de septiembre de 2006.

**RESTREPO PIEDRAHITA, C.;** *Perfiles constitucionales del Juez de Paz en España. Una aproximación al supuesto colombiano*, Instituto de Estudios Constitucionales, Bogotá, Colombia, 2000.

**REYNA ALFARO, L.M. (Coord.);** *Derecho penal y Victimología*, Ed. Jurídicas Cuyo, Mendoza, Argentina, 2003.

- *Victimología y victimodogmática. Una aproximación al estudio de la víctima en el Derecho penal*, Ara Editores, Lima, Perú, 2003.

**RHODES, R. A. W.;** *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997.

**RODRÍGUEZ BASANTA, A., i DOMINGUEZ FIGUEIRIDO, J. L.;** “Lógica actuarial, seguridad y sistema de justicia criminal”, *Seguridad en la sociedad de riesgo: un debate abierto*, Atelier, Barcelona, 2003.

**RODRÍGUEZ FONT, M.;** *Régimen jurídico de la seguridad alimentaria. De la policía administrativa a la gestión de riesgos*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2007.

**RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, J.;** “Problemática de los juzgados de paz”, *Poder Judicial* (Segunda Época), núm. 33, 1994.

**ROLDÁN BARBERO, H.;** “La mediación penal: entre el orden legal y la voluntad de mejorar”, *Revista penal*, núm. 11, 2003.

**RÖSSNER, D.** (et al.); *La mediació penal*, Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia, Centre d'Estudis Jurídics i formació especialitzada, Barcelona, 1999.

**ROXIN, C.;** *Derecho procesal penal*, Editores del Puerto, Buenos Aires 2000.

**SAN MARTÍN LARRINOVA, M. B.;** “La mediación como fórmula de tratamiento de conflictos penales y sociales”, *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, núm. 11, 1997.

- *La mediación como respuesta a algunos problemas jurídico-criminológicos (del presente francés al futuro español)* Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, Bilbao, 1997.

**SCHOLZ, R.;** „Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater?“, a *Staat, Wirtschaft, Steuern FS KH Friauf*, C.F. Müller, Heidelberg, 1996, pp. 439 a 445.

**SECCIÓN TERRITORIAL DE LA APM EN EL PAÍS VASCO.** “La justicia de Paz”, *Proyecto de Ley*, núm. 3, 2001.

<http://www.apmagistratura.com/apm/deliberacion/propley.htm> (última consulta 25/10/07)

**SERRA, P.;** “L'indentità e il ruolo del giudice onorario minorile”, *Questione Giustizia*, núm. 4, 2003.

**SERRANO MAÍLLO, A.;** *Introducción a la criminología*, Ed. Dykinson, Madrid, 2003.

**SERRATS PALAU, J.;** “La Administración de justicia penal en los juzgados de Paz”, *Boletín de Información*, Ministerio de Justicia, núm. 1910, 2002.

**SCHMIDT-ASSMANN, E.;** “Regulierte Selbstregulierung als Element verwaltungsrechtlicher Systembildung”, *Die Verwaltung*, n.º 4, 2000.

**SCHMIDT-ASSMANN, E. (Hrsg.);** *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, Nomos-Verl.-Ges., Baden-Baden, 1997.

**SCHULZ, W.;** “Regulierte Selbstregulierung im Telekommunikationsrecht. Die informationale Beteiligung Dritter bei der Regelsetzung des Regulierers in Deutschland und der Vereinigten Staaten”, *Die Verwaltung*, n.º 4, 2000.

**SHEARING, C., i STENNING, P. C.;** “Modern Private Security: its Growth and Implications”, a M. Tonry i N. Morris (eds.), *Crime and Justice: an Annual Review of Research*, núm. 3, 1981, pp. 193-245.

**SHEARING, C.;** “Reinventing Policing: Policing as Governance”, *Privatisierung staatliche Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden*, 1995.

- “Violence and the Changing Face of Governance: Privatization and its Implications”, *Kolner Zeitschrift fur Soziologie und Sozialpsychologie*, 1997.

**SILVA SÁNCHEZ, J.M.;** “Sobre la relevancia jurídico-penal de los actos de reparación”, *Revista del Poder Judicial*, núm. 45, 1997.

- *La expansión del Derecho penal. Aspectos de política criminal en las sociedades post-industriales*, Civitas, Madrid, 2001.

**SILVESTRI, E.;** “Observaciones en materia de instrumentos alternativos para la resolución de controversias”, *Jueces para la Democracia*, núm. 37, 2000, pp.47 i ss.

**SINGER, L. R.;** *Resolución de conflictos. Técnicas de actuación en los ámbitos empresarial, familiar y legal*, Paidós, Buenos Aires, 1996 [traducció de *Settling Disputes: Conflict Resolution in Business, Families, and the Legal System*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1990].

**SOBRÓN OSTOS, F.;** “La fase intermedia en la Ley Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores (Artículos 32 a 34)”, *Estudios Jurídicos. Ministerio Fiscal*, núm. I, 2001.

**SOLÀ, A.;** “Governança i governabilitat: una proposta terminològica”, *Revista de Llengua i Dret*, núm. 35, 2001, pp. 9 a 30.

**STARK, C.;** “Systemsteuerung und Gesellschaftssteuerung. Zur modernen Beschränkung des Politischen”, *Berliner Journal für Soziologie*, Band 8, Heft 2, 1998, pp. 181 a 200.

**STOBER, R.;** „Staatliches Gewaltmonopol und privates Sicherheitsgewerbe“ *Neue Juristische Wochenschrift*, 1997, pp. 889 i ss.

**STREECK, W., i SCHMITTER, P.;** *Private Interest Government*, Sage, London, 1985.

**SUARES, M.;** *Mediación. Conducción de disputas, comunicación y técnicas*, Paidós, Buenos Aires, 1996.

**SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE;** “La création des juges de proximité : une grave atteinte au principe de l'égalité des citoyens devant la justice”, en <http://www.syndicat-magistrature.org/article/293.html> (última consulta: 05/07/2007)

**TARRÉS VIVES, M.;** *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

**TARUFFO & HAZARD JR.;** *American Civil Procedure*, Yale University Press, 1993.

**TAYLOR, I.; WALTON, P; YOUNG,J;** *La nueva criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1997.

**TELARICO, M.;** “I magistrati onorari, la giurisdizione e l'associazionismo giudiziario”, *Questione Giustizia*, núm. 4, 2003.

**TOHARIA, J, L. y GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, J. J.;** *La justicia ante el espejo: 25 años de estudios de opinión del Consejo General del Poder Judicial*, CGPJ, Madrid, 2005.

**TOMAS Y VALIENTE, F.;** “De la Administración de Justicia al Poder Judicial”, a AAVV, “Jornadas sobre el Poder Judicial en el bicentenario de la Revolución Francesa”, Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones, Madrid, 1990.

**TORRES ESCÁMEZ, S.;** “La mediación como medio de solución de conflictos jurídicos. La necesidad de su urgente regulación”, *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 448, 2000.

**TRIGO SIERRA, E. y ANDRÉS CIURANA, B.;** “La justicia de proximidad y los Consejos Autonómicos”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, núm. 13, 2006.

**URBAN GUILL, T.;** “Framework for Understanding and Using ADR”, *Tulane Law Review*, vol. 71, 1997.

**VALLIER, M.,** *La juridiction de proximite*, Mémoire pour le DESS de contentieux et procédures d'exécution, Faculte de Droit et de Science Politique d'Aix-Marseille, Université de Droit, D'Economie et des Sciences D'Aix Marseille, 2003.

**VARONA MARTÍNEZ, G.;** *La mediación reparadora como estrategia de control social: una perspectiva criminológica*, Comares, Granada, 1998.

**VAZQUEZ GONZÁLEZ, C.;** “La posición de la víctima o perjudicado en el proceso de menores, especial consideración de la reparación”, *Anuario de justicia de menores*, núm. II, 2000.

**VEGAS TORRES, J.;** “Consejos de Justicia y justicia de proximidad”, *Revista de Derecho Procesal*, 2006, pp.657-662.

**VELASCO NÚÑEZ, E.** (coord.); *La justicia de paz en la Comunidad Valenciana* Valencia, Generalitat Valenciana, Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, 2001.

**VELASCO QUILES (et al)**; “Crónica de la elección de un Juez de Paz con participación ciudadana”, *El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 21, 1995.

**VENANCIO MORENO**; “Jueces de Paz”, *El faro nacional*, 1981, pp.107 i ss.

**VENDRELL, M.**; “El medio urbano y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (La experiencia de Barcelona)”, *Desarrollo humano e institucional en América Latina*, núm 2, 2000 ([http://www.iigov.org/dhial/?p=2\\_08](http://www.iigov.org/dhial/?p=2_08) – 20/07/2005-

**VIANELLO, F.**; “Mediazione penale e giustizia di proximita”, *Dei delitti e delle pene*, núm. 3, 2000.

**VIAZZI, C.**; “Giudice unico e magistratura onoraria”, *Questione giustizia*, núm. 2, 1999.

**VILLAGRASA ALCAIDE, C.**; “Comentarios al desarrollo reglamentario de la Ley 1/2001, de 15 de Marzo, de mediación familiar de Cataluña”, *La Ley*, núm. 5650, 2002.

**VILLAGRASA ALCAIDE, C.**; “La mediación familiar en Cataluña: análisis sistemático de la Ley 1/2001, de 15 de marzo”, *La Ley*, núm. 5347, 2001.

**VINYAMATA CAMP, E.**; *Manual de prevención y resolución de conflictos: conciliación, mediación, negociación*, Ariel, Barcelona, 1999.

**VOSSKUHLE, A.**; ““Regulierte Selbstregulierung”- Zur Karriere eines Schlüsselbegriffs”, *Die Verwaltung*, n.º 4, 2000.

**WEBER, M.**; *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984 [traducción de l'original *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*, 1922, a càrrec de J. Medina Echevarría, J. Roura Parella, E. Ímaz, E. García Maynez y J. Ferrater Mora].

**WOLTER, J.**; *Aspekte einer Strafprozessreform bis 2007*, München, 1989.

**WYVEKENS A y FAGET, J., (dir.)**; *La justice de proximité en Europe. Pratiques et enjeux*, Ramonville Erès, 2001.

**WYVEKENS, A.**; “La posta in gioco della giustizia di prossimità nel trattamento della delinquenza. L'esempio francese della "terza via", *Dei delitti e delle pene*, núm. 3, 2000.



**XIOL RÍOS, J. A.;** “Técnicas de evitación del proceso contencioso-Administrativo”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, Numero monográfico sobre *Evitación del proceso*, Madrid, 1997.

**YOUNG, J.;** “Identity, community, and social exclusion”, a R. Matthews i J. Pitts (Comps.), *Crime Disorder and Community Safety*, Routledge, Londres, 2001.

**YSAS SOLANES, M.;** “Algunas consideraciones en torno a la llei 1/2001, de 15 de marzo, de «mediació familiar de Catalunya”, *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Luis Díez-Picazo*, Cívitas, Madrid, 2003.

**[www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)**